

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA CIVIL
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO CADASTRO TÉCNICO
MULTIFINALITÁRIO E GESTÃO TERRITORIAL

BEATRIZ KAUDUINSKI CARDOSO

**EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ESTUDO DE
CASO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS DE SANTA
CATARINA**

Florianópolis
2010

BEATRIZ KAUDUINSKI CARDOSO

**EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ESTUDO DE
CASO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS DE SANTA
CATARINA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Engenharia Civil.

Orientador: Prof. Dr. Roberto de Oliveira, Ph.D.

Florianópolis
2010

Ficha Catalográfica

(Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária Alice de Amorim
Borges - CRB 865/14)

K21e CARDOSO, Beatriz Kauduinski

Efeitos da regularização fundiária: estudo de caso em assentamentos precários de Santa Catarina / Beatriz Kauduinski Cardoso; Orientador Roberto de Oliveira. – 1. ed.– Florianópolis: [s.n.], 2009.

Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina.

298 f. :il. grafs., mapa.
Inclui bibliografia.

1. Política habitacional - Brasil. 2. Regularização fundiária. 3. Política governamental. I. Título. II. Oliveira, Roberto.

CDD:

BEATRIZ KAUDUINSKI CARDOSO

**EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ESTUDO DE
CASO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS DE SANTA
CATARINA**

Dissertação julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre em Engenharia Civil e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil (PPGEC) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Prof.^a Dr.^a Janaide Cavalcante Rocha - Coordenadora do PPGEC

Prof. Roberto de Oliveira, Ph.D. - Orientador

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Roberto de Oliveira, Ph.D. - Moderador - ECV/UFSC

Prof. Dr. Carlos Loch - ECV/UFSC

Prof. Dr. Ing. Jurgen W. Philips - ECV/UFSC

Prof.^a Dr.^a Laura Machado de Mello Bueno - PUC CAMPINAS

Florianópolis, 2010

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela vida abençoada.

Aos meus pais, por terem me dado o alicerce que me trouxe até aqui.

Em especial, ao meu marido Valério, pelo companheirismo e amor, incondicionais.

À Maria Clara e Flávia, pela luz e alegria que trazem à minha existência.

À Tia Luiza, pelo carinho e apoio nas ausências familiares.

Ao Prof. Roberto, pela orientação, estímulo, e por compartilhar sua sabedoria.

Ao Prof. Carlos Loch, pelo incentivo constante.

À Prof^a. Laura e Prof. Jürgen, por contribuírem para o aprimoramento de meu trabalho.

Às amigas Kathia, Rose e Rosângela, por compartilharem os bons e maus momentos.

Ao Adilson, Michelle, Simone e Denise, pelo apoio e compreensão no trabalho.

Aos técnicos das prefeituras e da CAIXA, por compartilharem seus conhecimentos.

Aos entrevistados nas comunidades, pela colaboração com a pesquisa.

“Mesmo na noite mais triste
em tempo de servidão
há sempre alguém que resiste
há sempre alguém que diz não.”

Manuel Alegre

CARDOSO, Beatriz Kauduinski. *Efeitos da regularização fundiária: estudo de caso em assentamentos precários de Santa Catarina*. 2010. 298 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico.

RESUMO

Esta pesquisa investiga os efeitos da regularização fundiária urbana para famílias moradoras de assentamentos precários de Santa Catarina, que foram beneficiadas com projetos financiados pelo Programa Habitar Brasil BID. Adota como estudo de caso os seguintes projetos: “Chico Mendes” em Florianópolis, “Jaraguá 84” em Jaraguá do Sul e “Morar Bem” em São José. O trabalho é dividido em duas partes principais: a primeira, que consiste em pesquisa bibliográfica, em que é discutida a regularização fundiária como política pública importante para a redução do déficit habitacional, suas dimensões essenciais, principais etapas, efeitos esperados, marco legal e os respectivos instrumentos jurídicos e urbanísticos disponíveis para a sua materialização. A segunda parte é resultado de pesquisa de campo, em que são investigadas as experiências práticas por meio de levantamento junto aos processos de acompanhamento dos projetos na Caixa Econômica Federal e questionários aplicados a oitenta e nove beneficiários nas comunidades. Os resultados confirmam diversos efeitos de cunho positivo nessas experiências e também efeitos de caráter negativo, que não foram previstos inicialmente. As conclusões revelam aprendizados para projetos futuros de regularização fundiária, bem como para as políticas e planos de habitação em construção no País.

Palavras-chaves: Regularização fundiária urbana. Política habitacional. Habitação de interesse social.

ABSTRACT

This research investigates the effects of the land regularization for families who live in precarious settlements in Santa Catarina, whom had been benefited with projects supported by the Program “Habitar Brasil BID”. It adopts as case study the following projects: “Chico Mendes” in Florianópolis, “Jaraguá 84” in Jaraguá do sul and “Morar Bem” in São José. The study is divided in two main parts: the first one consists of bibliographical research, with the agrarian regularization is discussed, as an important public politic for the essential reduction of the housing deficit, its dimensions, main stages, expected effects, legal landmark and the respective available legal and urban tools for its implementation. The second part is the result of the field research, with the practical experiences are investigated by means of A survey applied to the processes with monitor the projects in the CAIXA ECONOMICA FEDERAL bank and questionnaires applied to eighty nine beneficiaries at the settlements were also investigated. Results confirm several effects of positive sense in these experiences and also effects of negative character, that had not been foreseen initially. Conclusions reveal important knowledgments for the future projects regarding to the agrarian regularization, as well to the housing politics and plans that are still in development in Brazil.

Keywords: Land regularization. Housing politics. Social interest housing.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| APRESENTAÇÃO..... | 27 |
| INTRODUÇÃO..... | 29 |
| 1.1 OBJETIVO GERAL..... | 32 |
| 1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS..... | 32 |
| 1.3 HIPÓTESE DE PESQUISA..... | 32 |
| 1.4 JUSTIFICATIVAS..... | 32 |
| 1.5 LIMITAÇÕES..... | 35 |
| 1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO..... | 35 |
| 2 FUNDAMENTOS INICIAIS..... | 37 |
| 2.1 DEFINIÇÕES PRELIMINARES..... | 37 |
| 2.1.1 Moradia e Habitação..... | 37 |
| 2.1.2 Posse e Propriedade..... | 41 |
| 2.1.3 Posse e propriedade na compreensão dos moradores de assentamentos precários..... | 43 |
| 2.1.4 Segurança na posse..... | 44 |
| 2.1.5 Assentamentos subnormais, irregulares, informais , ilegais ou precários?..... | 47 |
| 2.1.6 Categorias de assentamentos precários..... | 50 |
| 2.1.7 O conceito de regularização fundiária urbana..... | 52 |
| 2.2 O PLANEJAMENTO URBANO E NECESSIDADES HABITACIONAIS..... | 55 |
| 2.2.1 Causas da informalidade urbana..... | 55 |
| 2.2.2 A importância do planejamento urbano moderno e includente..... | 59 |
| 2.2.3 Breve panorama da informalidade da terra urbana no mundo..... | 61 |
| 2.2.4 Os despejos forçados..... | 64 |
| 2.2.5 Necessidades habitacionais no Brasil..... | 67 |

| | |
|---|----|
| 2.2.6 Situação dos assentamentos precários no Brasil..... | 68 |
| 2.2.7 Necessidades habitacionais em Santa Catarina | 72 |

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AGENDA POLÍTICA GOVERNAMENTAL..... 75

| | |
|--|----|
| 3.1 A DEFESA DA SEGURANÇA NA POSSE NO MUNDO..... | 75 |
| 3.2 MEDIDAS INSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVAS DO GOVERNO BRASILEIRO | 78 |
| 3.2.1 Criação do Ministério das Cidades..... | 79 |
| 3.2.2 Conferências das Cidades..... | 81 |
| 3.2.3 A Política Nacional de Habitação de Interesse Social..... | 83 |
| 3.2.4 Ensaios para uma Política Nacional de Regularização Fundiária..... | 84 |
| 3.2.5 Recursos e programas disponíveis..... | 86 |
| 3.2.6 Programa Habitar Brasil BID e Caixa Econômica Federal . | 88 |

4 MARCO LEGAL 93

| | |
|--|-----|
| 4.1 ANTECEDENTES | 93 |
| 4.2 ESTATUTO DAS CIDADES E A MEDIDA PROVISÓRIA N.º 2220/2001 | 95 |
| 4.3 OUTRAS NORMAS IMPORTANTES PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA | 98 |
| 4.3.1 Lei n.º 11.124/2005 – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)..... | 98 |
| 4.3.2 Resolução CONAMA 369/2006..... | 99 |
| 4.3.3 Lei n.º 11.481/2007 | 100 |
| 4.3.4 Lei n.º 11.977 /2009 – Legitimação na Posse..... | 101 |
| 4.4 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E ACESSO À TERRA URBANA..... | 102 |
| 4.5 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS SOBRE O MARCO LEGAL | 117 |
| 4.5.1 Função social da propriedade x propriedade privada e Estatuto x Código Civil..... | 118 |
| 4.5.2 O papel do Plano Diretor e a articulação com as políticas fundiária e habitacional | 122 |

| | |
|---|------------|
| 5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: UMA PROPOSTA IDEAL DE ATUAÇÃO | 125 |
| 5.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA E SUSTENTÁVEL | 125 |
| 5.2 DIMENSÕES ESSENCIAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA | 128 |
| 5.3 ETAPAS DE UM PROCESSO PADRÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA..... | 133 |
| 5.3.1 Etapa preliminar: Decisão política, definição da equipe responsável e dos recursos necessários..... | 134 |
| 5.3.2 Caracterização do assentamento | 136 |
| 5.3.3 Elaboração dos projetos específicos | 138 |
| 5.3.4 Execução dos projetos e atividades | 140 |
| 5.3.5 Titulação | 141 |
| 5.3.6 Ações pós-titulação..... | 142 |
| 5.4 EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA | 142 |
| 5.4.1 Efeitos planejados de caráter positivo | 143 |
| 5.4.2 Efeitos indesejáveis e de impacto negativo | 150 |
| 5.4.3 Síntese dos efeitos esperados..... | 152 |
| 6 ESTUDO DE CASO..... | 155 |
| 6.1 METODOLOGIA | 155 |
| 6.1.1 Universo da pesquisa | 156 |
| 6.1.2 Etapas da pesquisa | 169 |
| 6.1.3 Técnicas de coleta de dados..... | 169 |
| 6.1.4 Limitações do estudo | 171 |
| 6.2 OS PROJETOS | 172 |
| 6.2.1 Projeto Chico Mendes - Florianópolis | 173 |
| 6.2.1.1 O projeto integrado..... | 173 |
| 6.2.1.2 Descrição e análise quanto à execução do projeto..... | 177 |
| 6.2.1.3 Dados obtidos por meio de questionários com beneficiários – descrição e análise | 185 |
| 6.2.2 Projeto Jaraguá 84 – Jaraguá do Sul | 200 |
| 6.2.2.1 O projeto integrado..... | 200 |

| | | |
|---------|---|------------|
| 6.2.2.2 | Descrição e análise quanto à execução do projeto | 203 |
| 6.2.2.3 | Dados obtidos por meio de questionários com beneficiários – descrição e análise | 210 |
| 6.2.3 | Projeto Morar Bem – Comunidades Pedregal e Metropolitano - São José..... | 215 |
| 6.2.3.1 | O projeto integrado | 215 |
| 6.2.3.2 | Descrição e análise quanto à execução do projeto | 221 |
| 6.2.3.3 | Dados obtidos por meio de questionários com beneficiários – descrição e análise | 232 |
| 6.3 | SUMÁRIO DE CAPÍTULO..... | 243 |
| 6.3.1 | A execução do Programa Habitar Brasil BID | 243 |
| 6.3.2 | As principais dificuldades nos projetos estudados | 245 |
| 6.3.3 | Efeitos esperados x efeitos verificados..... | 249 |
| | CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES..... | 253 |
| | REFERÊNCIAS..... | 259 |
| | APÊNDICES | 275 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 - Aspectos essenciais da regularização fundiária..... | 130 |
| Figura 2 - Representação de um processo padrão de regularização fundiária plena..... | 133 |
| Figura 3 - Localização dos municípios beneficiados com os projetos estudados..... | 157 |
| Figura 4 - Localização do Bairro Monte Cristo em Florianópolis - SC | 158 |
| Figura 5 - Vista aérea das comunidades Monte Cristo, Novo Horizonte e N. Sra. da Glória..... | 158 |
| Figura 6 - Moradias a reconstruir..... | 160 |
| Figura 7 - Abertura de espaços para construção de casas..... | 160 |
| Figura 8 - Localização do Bairro Jaraguá 84 na cidade de Jaraguá do Sul-SC..... | 162 |
| Figura 9 - Vista aérea Bairro Jaraguá 84- Jaraguá do Sul-SC..... | 162 |
| Figura 10 - Vista da comunidade Jaraguá 84 antes da intervenção..... | 163 |
| Figura 11 - Vista da comunidade Jaraguá 84 antes da intervenção..... | 164 |
| Figura 12 - Vista aérea São José-SC..... | 165 |
| Figura 13 - Vista aérea Loteamento Morar Bem e área de remoção das famílias..... | 166 |
| Figura 14 - Casas em situação de risco demolidas..... | 167 |
| Figura 15 - Áreas de remoção - Metropolitano..... | 168 |
| Figura 16 - Prédio construído pelo programa HB que serviu de abrigo provisório aos beneficiados do Programa HBB..... | 174 |
| Figura 17 - Casas construídas setor D..... | 177 |
| Figura 18 - Infraestrutura – Setor D..... | 178 |
| Figura 19 - Muros de contenção e quadra..... | 178 |
| Figura 20 - Creche..... | 179 |
| Figura 21 - Galpões de Geração de Trabalho e Renda não utilizados. | 196 |
| Figura 22 - Casas construídas no Projeto Jaraguá 84..... | 204 |
| Figura 23 - Casas construídas no Projeto Jaraguá 84..... | 205 |
| Figura 24 - Atividades Sociais Projeto Jaraguá 84..... | 207 |

| | |
|---|-----|
| Figura 25 - Atividades Sociais Projeto Jaraguá 84 | 207 |
| Figura 26 - Obras de acesso a Jaraguá 84 | 214 |
| Figura 27 - Acesso a Jaraguá 84 | 214 |
| Figura 28 - Terreno do reassentamento - Loteamento Morar bem..... | 216 |
| Figura 29 - Vista do loteamento Morar Bem | 222 |
| Figura 30 - Casa do loteamento Morar Bem..... | 222 |
| Figura 31 - Vista do local onde permaneceram algumas famílias | 223 |
| Figura 32 - Esgoto do Loteamento José Nitro lançado no Loteamento Morar Bem..... | 224 |
| Figura 33 - Esgoto do Loteamento José Nitro lançado no Loteamento Morar Bem..... | 225 |
| Figura 34 - Vista aérea Loteamento e curso d'água que corta o empreendimento..... | 226 |
| Figura 35 - Córrego que corta o empreendimento | 227 |
| Figura 36 - Lixo lançado às margens do córrego..... | 227 |
| Figura 37 - Casa com melhorias | 237 |
| Figura 38 - Via principal do loteamento Morar Bem..... | 237 |
| Figura 39 - Rua do Loteamento José Nitro sem acesso ao novo loteamento..... | 238 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 - Síntese dos instrumentos de regularização fundiária | 104 |
| Quadro 2 - Síntese dos efeitos da regularização fundiária urbana..... | 153 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 - Percentual das diferentes respostas da comunidade quanto às razões para desejarem a titulação de seu imóvel..... | 187 |
| Gráfico 2 - Respostas quanto às reivindicações ainda não atendidas.. | 194 |
| Gráfico 3 - Situação dos entrevistados quanto à origem da ocupação da casa | 233 |
| Gráfico 4 - Respostas obtidas sobre a importância do documento no Projeto Morar Bem..... | 234 |

LISTA DE APÊNDICES

| | |
|---|-----|
| Apêndice A: Roteiro básico para análise documental nos processos de acompanhamento dos projetos de regularização fundiária..... | 277 |
| Apêndice B: Questionário aplicado aos técnicos da Caixa Econômica Federal..... | 281 |
| Apêndice C: Questionário aplicado aos técnicos e gestores municipais..... | 285 |
| Apêndice D: Questionário aplicado aos beneficiários dos projetos..... | 293 |

APRESENTAÇÃO

O interesse de trabalhar o presente tema surgiu em 2003, com a intenção de compreender melhor o assunto “regularização fundiária”, pois havia carência de experiências voltadas à regularização fundiária no estado de Santa Catarina e começavam a tomar corpo projetos de urbanização de favelas em alguns municípios contemplados com recursos do Governo Federal, por meio de Acordo de Empréstimo da União com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A autora, colaboradora da Caixa Econômica Federal, coordenou esses projetos na Instituição e, no mestrado, buscou conhecimento científico no tema e o registro da experiência adquirida ao longo dos anos de atividade profissional na área de desenvolvimento urbano, mais intensivamente nas políticas de habitação.

O estudo concilia esses interesses com o principal objetivo da pesquisa, que é investigar quais os efeitos da regularização fundiária mediante análise crítica das experiências em regularização fundiária no estado de Santa Catarina, principalmente por meio de pesquisa de campo junto aos beneficiários finais dos projetos.

O trabalho possibilita a aproximação entre a Instituição Caixa Econômica Federal e a Universidade, na medida em que compartilha com o meio científico, o aprendizado adquirido na prática profissional e materializa a pesquisa acadêmica, levando os resultados para a Instituição.

É aspiração contribuir para o avanço e a intensificação de políticas públicas dirigidas à regularização da terra e moradia das famílias de baixa renda e, consequentemente, para a melhoria da qualidade de vida daqueles que vivem nos assentamentos precários de nossas cidades.

INTRODUÇÃO

No ano de 2008, segundo estatísticas divulgadas pela Organização das Nações Unidas, pela primeira vez na história, o número de pessoas que vivem em áreas urbanas ultrapassou o de moradores no campo.

Por todos os tempos, as pessoas vêm migrando do campo para as cidades, e, embora preponderem algumas razões como a busca por melhores condições de saúde e educação, as explicações para esse fluxo para a vida urbana são as mais diversas. As causas podem variar de um local para outro e vão desde a busca por melhores condições de saúde, educação e emprego até a fuga das guerras, dos desastres ambientais, da falta de uma política agrária, a atração pelas melhorias da modernidade, as crises econômicas, dentre outras.

O fato é que, ao longo da vida, as pessoas buscam melhores oportunidades de satisfazer suas necessidades, sejam elas necessidades básicas de alimentação, moradia e saúde; necessidade de interação social ou necessidades intelectuais, de criação e inovação. As cidades representam as possibilidades de realização dessas necessidades, atraindo pessoas com motivações variadas, culminando em um grande mosaico de relações sociais, econômicas e culturais.

Nem todas as cidades estão preparadas para receber essa população crescente, e muitas delas têm problemas elementares como falta de água, luz e esgoto. As dificuldades de mobilidade são enormes e crescentes, os serviços básicos insuficientes e, ainda, a violência e os negócios ilegais são componentes cada vez mais presentes, que precisam ser administrados e priorizados pelas autoridades.

É paradoxal essa atração, pois apesar dos graves problemas que afligem as metrópoles, essas continuam atraindo mais e mais pessoas. De acordo com estudo das Nações Unidas, nas próximas décadas todo o crescimento populacional do planeta ocorrerá nas cidades, e, até 2030, sessenta por cento da população do mundo será urbana (UNFPA, 2007).

Os migrantes nem sempre recebem da cidade aquilo que buscam e, sem condições de satisfazer suas necessidades básicas, acabam por ocupar áreas impróprias, vivendo em situações indignas, nas periferias das grandes cidades, que são divididas entre uma parte “legal”, rica e com excelentes condições de vida, e a outra parte “ilegal”, pobre e excluída das benesses da vida urbana.

Essas pessoas acabam morando em assentamentos precários caracterizados pelas favelas, loteamentos irregulares, clandestinos ou cortiços, que são um desafio comum das grandes cidades, principalmente nos países em desenvolvimento. São locais com situações distintas, com cultura, origem, história e relações sociopolíticas próprias, mas que mantêm como características comuns a insegurança na posse, a precariedade habitacional e a carência de serviços públicos.

Esse fenômeno, que deveria ser uma preocupação dos governos em todo o mundo, nem sempre merece a atenção devida, apesar de constar nas agendas públicas e ser uma das ações prioritárias elencadas pelos organismos internacionais de proteção dos direitos humanos.

No Brasil, os investimentos e as ações públicas são insuficientes para resolver o problema, embora o Governo Federal ofereça como solução para esses assentamentos alguns programas de regularização fundiária que apoiam planos integrados de urbanização, que preveem ações urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais.

A regularização fundiária caracteriza-se como um conjunto de ações jurídicas, urbanísticas, sociais e econômicas, implementadas com vistas a conceder a titulação da terra e a legalização aos moradores de ocupações irregulares. É considerada ação crucial para a garantia do direito à moradia e considerada uma das alternativas de combate ao enorme *deficit* habitacional brasileiro. Atualmente é uma política pública presente na agenda do Governo Federal que, em conjunto com os estados e municípios brasileiros, dispõem de uma série de incentivos financeiros e legais no sentido de implementá-la.

Principalmente a partir de 2001, com o Estatuto das Cidades – Lei n.º 10.257/2001, a regularização fundiária passou a ser tratada como uma das diretrizes fundamentais da política urbana e está citada no artigo segundo do estatuto, juntamente com as demais diretrizes do direito à cidade. É, portanto, obrigação legal dos entes governistas, principalmente dos municipais, que devem ter como meta, em seus planos de governo, a defesa dos direitos dos moradores de favelas, por meio de mecanismos que lhes tragam a segurança na posse e a garantia contra despejos forçados.

Considerando o contexto acima, e partindo do pressuposto de que as pessoas preferem a moradia regular, a regularização fundiária é, então, elemento imprescindível de ser considerado nas políticas municipais e estaduais de habitação atualmente em construção no País.

No estado de Santa Catarina, embora a proporção de ocupações irregulares seja menor se comparada à das grandes metrópoles, também

é um grave problema a ser enfrentado. Buscando resolver parte do problema, experiências de projetos integrados de urbanização foram iniciadas a partir de 2000, por meio do Programa Habitar Brasil BID, patrocinado pelo governo brasileiro em decorrência de um acordo de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A presente pesquisa tem o propósito de investigar quais os efeitos desses projetos de regularização para as famílias beneficiárias, por meio do estudo dessas experiências catarinenses, que estão em fase de conclusão.

Essa problemática constitui-se no elemento central da pesquisa, pois, embora exista farta lista de vantagens da titulação da terra encontrada na literatura, há uma carência de investigação que aponte os reais efeitos após a regularização que indique o que realmente muda na vida das famílias com a titulação. Em Santa Catarina, esses projetos são recentes e pouco conhecidos, e prescinde-se de um estudo que demonstre quais são os reais efeitos da regularização para os moradores dos assentamentos urbanos regularizados.

Por isso, é adotada neste trabalho a hipótese de que a titulação da terra garante a segurança na posse, oportuniza melhores condições de desenvolvimento econômico e melhora a qualidade de vida das famílias beneficiadas pelos projetos de urbanização de favelas. Essa linha de raciocínio é testada com vistas a orientar corretamente as políticas públicas, em especial aquelas com fins habitacionais.

Com base na avaliação crítica das experiências catarinenses, investiga-se se o morador que teve sua posse regularizada passou a ser incluído socialmente, mudou sua condição econômica e atingiu um novo patamar de cidadania. Busca-se confirmar a hipótese de que a titulação da terra possibilita, além da segurança na posse, melhores condições da qualidade de vida por meio da inserção social e econômica das famílias beneficiárias.

Além de analisar os efeitos causados pela regularização fundiária nesses projetos, o estudo tem outro objetivo articulado a este, que é caracterizar, analisar e extrair aprendizagens nessas experiências, e, com base no resultado obtido, contribuir com subsídios para a construção das políticas municipais e estaduais de habitação em andamento no País e, também, para futuros projetos de regularização fundiária.

1.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral deste trabalho é investigar quais os efeitos da regularização fundiária para as famílias moradoras de assentamentos precários urbanos que foram beneficiadas por programas de regularização fundiária em Santa Catarina.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Pretende-se alcançar os seguintes objetivos específicos:

- a) Avaliar criticamente a execução dos projetos, por meio do levantamento das características de cada um: intervenções propostas; instrumentos jurídicos e urbanísticos utilizados e resultados alcançados;
- b) Identificar e sintetizar os efeitos da regularização fundiária urbana;
- c) Propor recomendações para futuros projetos de regularização fundiária e para planos municipais e estaduais de habitação.

1.3 HIPÓTESE DE PESQUISA

A titulação da terra garante a segurança na posse, oportuniza melhores condições de desenvolvimento econômico e melhora a qualidade de vida das famílias beneficiadas pelos projetos de urbanização de favelas.

1.4 JUSTIFICATIVAS

A motivação principal para o trabalho teve origem na atividade profissional da autora, que é colaboradora da Caixa Econômica Federal (CEF), com atuação na área de desenvolvimento urbano e dedicação especialmente à área de habitação popular. A intenção de estudar o tema surgiu naturalmente, já que o assunto tem relação direta com as funções que desempenha na Instituição.

No decorrer de suas atividades profissionais, a autora identificou uma carência de conhecimento quanto ao assunto regularização fundiária, reconhecendo como importante aprofundar o conhecimento

quanto ao tema, bem como registrar a experiência prática no trabalho, especialmente na coordenação de projetos de urbanização de favelas catarinenses.

Justifica-se a pesquisa pela possibilidade de compartilhar e sistematizar o aprendizado profissional obtido com os demais técnicos atuantes na área habitacional, o que poderá auxiliar a Caixa Econômica Federal na melhoria de sua atuação, especialmente na área de desenvolvimento urbano, nas atividades de aprovação e acompanhamento de projetos de regularização fundiária.

Essa melhoria na atuação da CEF poderá contribuir para que a Instituição atinja seus objetivos estratégicos, dentre os quais está a proposta de “manter a liderança na implementação de políticas públicas e ser parceira estratégica dos governos estaduais e municipais” (CAIXA, 2009, p. 1).

Outra motivação para o trabalho é a atualidade do tema, pois com o advento da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade e demais medidas decorrentes, as possibilidades de regularização fundiária foram bastante ampliadas e as experiências têm sido intensificadas por todo o País. A expectativa é que, cada vez mais, essa política seja utilizada como uma forma de solucionar parte do problema da moradia e avance pelo País como solução aos assentamentos precários.

Da mesma forma, devido à exigência da Lei n.º 11.124/05, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), estão em fase de discussão e execução, na maioria dos estados e municípios brasileiros, as políticas e os planos de habitação.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social exige que estados e municípios se preparem para criar ou manter o seu Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, estabelecer seu Conselho Estadual ou Municipal de Habitação, e também obriga a elaboração de um Plano de Habitação de Interesse Social, baseando-se nas diretrizes de uma Política Nacional de Habitação.

As políticas estaduais e municipais de habitação, com seus respectivos planos de ação, têm por objetivo diminuir a necessidade por moradia, que faz parte da realidade das cidades brasileiras. A falta de moradia afeta principalmente a população de baixa renda, especialmente os moradores de favelas, onde a carência é caracterizada principalmente pela insegurança na posse.

Como uma das soluções contra os despejos forçados e a insegurança na posse, a regularização fundiária é elemento de capital relevância nas políticas municipais de habitação, principalmente das cidades maiores, onde a realidade das favelas é mais presente.

Outro elemento incentivador ao presente trabalho é a constatação de que, enquanto existem registros sobre experiências de regularização fundiária em cidades como em Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife, não existem registros sobre o assunto em Santa Catarina. Não se tem conhecimento de análises efetuadas no Estado, até mesmo porque tais experiências são praticamente inéditas para os catarinenses.

O trabalho é motivado também pela constatação de que os municípios e entidades interessadas ainda apresentam muitas dificuldades para executar tais projetos, haja vista exigirem especialização dos técnicos e também por se tratar de experiências novas para a maioria dos atores envolvidos.

Aponta-se ainda como motivação ao trabalho o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tem como uma de suas principais metas a urbanização de favelas brasileiras e dispõe de vultosos recursos para tratar da precariedade urbana. Para Santa Catarina, estão previstas consideráveis inversões financeiras nesse sentido e, com a disponibilidade de recursos, espera-se o incremento no número de projetos de regularização fundiária para os próximos anos.

Por último, apontamos como principal motivação ao trabalho o desconhecimento sobre os efeitos que a regularização fundiária trouxe para as famílias moradoras dos assentamentos precários que foram beneficiados por projetos de regularização.

Embora sejam vislumbrados efeitos diversos para as famílias que são beneficiadas por projetos de formalização da posse, tanto motivações de cunho humanitários, quanto de caráter econômico, esses efeitos nem sempre são verificados ou acontecem da forma esperada. Também não é uma verdade absoluta que os moradores dos assentamentos deem a mesma importância para a titulação que os moradores da cidade “legal”. Por vezes, a efetividade dos benefícios da titulação da posse é colocada em dúvida pelos técnicos e gestores das políticas habitacionais que dão preferência às ações urbanísticas somente.

Assim, um estudo que investigue quais os efeitos que a regularização fundiária tem para as famílias moradoras de favelas, e se, de fato, aquelas que já foram tituladas mudaram suas condições de vida, é importante problemática a ser explorada.

Pelo exposto, acredita-se que as ações de regularização fundiária desencadeadas em Santa Catarina são experiências cujo conhecimento deve ser sistematizado, os seus resultados analisados, e as descobertas transferidas para futuros projetos do gênero.

1.5 LIMITAÇÕES

Como em toda pesquisa, devem ser consideradas as limitações deste trabalho. Neste caso a principal limitação está no fato de que nenhum dos projetos está totalmente concluído, o que não permite que se tenha resultados conclusivos quanto a determinados aspectos, como a titulação propriamente dita.

Entretanto, a abrangência e complexidade dos projetos, possibilitam descobertas importantes que trazem aprendizados significativos para as políticas de habitação.

1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho é organizado em duas partes principais: a primeira que trata da exploração bibliográfica e reúne elementos fundamentais à compreensão do tema, contida nos capítulos primeiro ao quarto. A segunda parte está contida nos capítulos cinco e seis, que demonstram os resultados da pesquisa junto aos processos de repasse de recursos na Caixa Econômica Federal e da investigação de campo junto aos beneficiários finais, com lastro no aprendizado adquirido pela autora em sua experiência profissional.

Após o capítulo introdutório, que expõe os objetivos e justificativas do trabalho, o segundo capítulo apresenta os conceitos iniciais necessários para o completo entendimento do tema e a adequada avaliação dos resultados da pesquisa: os conceitos adotados para habitação e o direito à moradia; segurança na posse; diferenças entre posse e propriedade; espécies de assentamentos precários urbanos e os conceitos para a regularização fundiária. Nesse capítulo, apresenta-se também a relação da precariedade dos assentamentos com o planejamento urbano, oferecendo à reflexão as causas da informalidade e a realidade da carência habitacional e dos assentamentos precários.

No terceiro capítulo apresenta-se a regularização fundiária na agenda política dos governos e são primeiramente destacadas as principais medidas adotadas pelos organismos internacionais no sentido de garantir a segurança na posse para as famílias pobres do mundo e, posteriormente, as principais medidas institucionais do governo brasileiro em apoio às ações de regularização fundiária. Destacam-se dentre elas: a criação do Ministério das Cidades, as Conferências de Desenvolvimento Urbano, a proposição do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, a criação do Sistema Nacional de Habitação

de Interesse Social, a discussão da Política Nacional de Regularização Fundiária e a disponibilização de recursos pelo Governo Federal para a habitação de baixa renda.

Também são sinteticamente apresentados nesse capítulo a instituição Caixa Econômica Federal e o Programa “Habitar Brasil BID”, haja vista ter sido esse programa que financiou as experiências objeto deste trabalho.

No quarto capítulo, apresenta-se o marco legal que dá suporte às ações de regularização fundiária no Brasil e o repertório de instrumentos legais decorrentes da legislação que podem ser utilizados para o acesso à moradia digna, tanto aqueles de caráter preventivo quanto os de cunho essencialmente curativo.

O quinto capítulo é dedicado ao estudo da regularização fundiária plena e sustentável, em que se examinam aspectos da regularização fundiária plena e sustentável e suas dimensões essenciais, bem como apresentam-se as etapas de um projeto padrão de regularização fundiária, numa proposta construída a partir de um modelo ideal de atuação. Exploram-se também nesse capítulo a importância e os efeitos que podem ser objetivados nas ações de regularização fundiária, destacando-se os efeitos positivos e também alguns resultados indesejados e negativos que podem eventualmente acontecer.

O último capítulo apresenta os dados e os resultados obtidos com os três projetos objetos de estudo de caso e divide-se em três partes principais: a primeira que apresenta a metodologia da pesquisa: seu universo, técnicas de coleta e análise, etapas principais e caracterização das áreas de estudo.

Na segunda parte do capítulo, expõem-se os projetos pesquisados com suas principais características, os dados obtidos em cada um deles, sua descrição e análise, enfocando especialmente as particularidades na execução de cada um, dificuldades e os resultados obtidos. Distinguem-se os pontos em comum dos projetos, discorrendo principalmente sobre os efeitos verificados para as famílias beneficiadas.

A terceira parte refere-se a um sumário de capítulo com breves considerações sobre a execução do programa habitar Brasil BID, as dificuldades comuns dos projetos estudados e os principais efeitos da regularização fundiária observados em cada um deles.

Por fim, apresentam-se as conclusões e recomendações, com os principais aprendizados obtidos com a pesquisa realizada e as recomendações para projetos futuros.

2 FUNDAMENTOS INICIAIS

Nesta primeira seção, são abordados conceitos essenciais ao tema, destacando-se as definições de moradia e habitação, os conceitos de posse e propriedade, segurança na posse e assentamentos precários, bem como, o conceito adotado para a regularização fundiária propriamente dita.

Este capítulo está organizado em dois tópicos principais, os quais trazem os fundamentos preliminares deste trabalho.

A primeira parte destaca os conceitos básicos adotados para moradia e habitação, posse e propriedade, segurança na posse, assentamentos precários e razões para adoção do termo, as espécies de assentamentos precários e, por fim, a conceituação de regularização fundiária.

No segundo momento destacam-se o planejamento urbano e os impactos da informalidade urbana, quando são também exploradas as causas da informalidade e a importância do planejamento nesse contexto. Nesse tópico também é apresentado um breve panorama da informalidade e despejos forçados no mundo, as necessidades habitacionais no Brasil e em Santa Catarina.

2.1 DEFINIÇÕES PRELIMINARES

Nesta primeira seção, são abordados conceitos essenciais ao tema, destacando-se as definições de moradia e habitação, os conceitos de posse e propriedade, segurança na posse e assentamentos precários, bem como o conceito adotado para a regularização fundiária propriamente dita.

2.1.1 Moradia e Habitação

No entendimento de Martucci e Basso (2002, p. 271), casa e moradia têm sentidos diferentes. *Casa* é a casca protetora, o invólucro que divide tanto espaços internos quanto espaços externos. É o ente físico. Já a *moradia* possui uma ligação muito mais forte aos elementos que fazem a casa funcionar, leva em consideração os hábitos de uso de uma casa: “[...] um mesmo invólucro, o mesmo ente físico, se transforma em moradias diferentes, com características diferentes, cujos

hábitos de uso dos moradores são a tônica da mudança.” (MARTUCCI E BASSO, 2002, p. 271). Assim, a moradia é diferente da casa como objeto físico, já que ela incorpora o modo de vida do ocupante.

Seguindo em sua conceituação, os autores reportam-se aos elementos que caracterizam casa e moradia e conceituam habitação, como sendo “a casa e a moradia integradas ao espaço urbano com todos os elementos que este espaço possa oferecer” (2002, p. 271). Martucci (1990) já diferenciava casa, moradia e habitação: *casa* é definida como a parte física, o invólucro material; *moradia* seria a transformação da casa pela apropriação cultural do usuário; *habitação* é a casa e a moradia integradas ao espaço urbano. Compreende-se a habitação de forma mais ampla e não somente de uma forma introspectiva, isolada em um lote ou gleba:

Temos que considerá-la e analisá-la, trabalhando através do conceito de *habitat*, integrando o interno com o externo, ou seja, pautando-se em elementos que se relacionam com a vida das pessoas e suas respectivas relações sociais, políticas, econômicas, históricas, ideológicas, etc. (MARTUCCI; BASSO, 2002, p 272).

Nesse entendimento, a habitação estaria ligada à estrutura urbana por meio da infraestrutura urbana instalada e da rede de serviços urbanos e, portanto, teria sua qualificação dependendo de sua localização. Quanto mais bem equipado o setor urbano onde estiver inserida a *casa*, melhores as condições de *moradia* e melhor a qualidade da *habitação*.

Oliveira (2006), por sua vez, cita Turner (1976, p. 97), que acrescenta outro elemento e considera a habitação como um conjunto de três dimensões que contemplam a satisfação das necessidades do abrigo (estrutura física), acessibilidade (possibilidade de chegar às pessoas, instituições e serviços públicos) e ocupação (titularidade da posse).

A palavra “ocupação” está parcialmente provida de significado desde que vem do inglês “tenure” que na apropriação da tradução do inglês para o espanhol traz dois sentidos diferentes:¹ *tenencia* quando se relaciona a edifícios ou terreno e *ocupacion* ao referir-se à ocupação de um posto.

¹ Tenure: nombre : 1 (de un edificio, terreno, etc) **tenencia**; 2 (de un puesto) **ocupación**. (DICCIONARIO ESPASA CONCISE, 2000).

Decorrente disto, em português utiliza-se ocupação e tenência como sinônimos, apesar de verificar-se que, quando referente à habitação, seria mais adequada a utilização do termo tenência.

O dicionário de língua portuguesa assim define tenência dando-lhe o sentido de posse:

Tenência s.f. O cargo de tenente. / Casa em que o tenente habita. / Ant. Ofício, repartição do tenente-general de artilharia. / Tença, **posse**. / Bras. Vigor, firmeza. / Bras. Prudência, precaução, cautela. / Bras. (S) Costume, hábito, jeito. // Bras. *Pop. Tomar tenência de*, observar atenta e cautelosamente. (DICIONÁRIO HOSTDIME, 2008, grifo nosso).

Ao avançar na investigação sobre o uso do termo tenência, haja vista a relação estreita com o tema do presente trabalho, observa-se uma utilização maior relacionando-o com a questão da terra em áreas rurais, contudo, mais recentemente, vem sendo aplicado também em estudos da questão fundiária em áreas urbanas.

De acordo com Bruce apud Freudenberger, (1996, p. 1): "la tenencia es el conjunto de derechos que una persona o alguna entidad privada tiene sobre la tierra o los árboles" . Freudenberger (1996, p. 01) esclarece que é possível que uma pessoa tenha todos os direitos sobre uma determinada terra e os recursos explorados sobre ela e em alguns casos este conjunto de direitos pode ser dividido. Exemplifica assim:

Puede dividirse según el recurso: la tierra es propiedad de una persona, los árboles de otra, el agua de otra más. Podría dividirse según la forma de explotar el recurso: una persona podría ser considerada propietaria de un árbol, con los derechos exclusivos de talarlo o recoger su leña, pero muchas otras personas pueden tener derechos de recoger sus frutos u hojas.

A autora inclui no conceito de tenência questões de propriedade e acesso e considera que as relações de tenência nas comunidades rurais são mais complexas que nas zonas urbanas, pois os sistemas de tenência locais incorporam aspectos de legislação oficial, mas podem também incorporar sistemas tradicionais e consuetudinários.

Por similaridade, pode-se adotar o termo tenência relacionado às áreas urbanas, compreendendo-o como a posse da terra e os direitos que uma pessoa pode ter sobre ela, tendo-se presente que nas áreas urbanas as relações de tenência são também complexas, principalmente quando abordamos os assentamentos precários, pois neles a tenência é um direito conquistado na busca pelo direito fundamental de moradia e, na maioria das vezes, fruto de disputas e conflitos diversos.

Ao compreender a tenência como elemento fundamental do direito à habitação e que o abrigo, por si só, não é suficiente para o atendimento ao direito à moradia, trazemos Oliveira (2007), que defende que a habitação será sustentável e desempenhará sua função na vida do ser humano, se, além da estrutura física (abrigo), forem adicionadas as duas outras necessidades da habitação (acesso e ocupação ou tenência), que são indissociáveis do processo de projeto das cidades.

O conceito de tenência é importante e imprescindível a este trabalho, já que os projetos de regularização fundiária, para serem considerados efetivos, devem contemplar a habitação em suas diversas dimensões, incluindo a tenência (ou ocupação).

Avançando na conceituação, e sob outro ângulo de análise, deve-se também trazer à discussão a compreensão da “moradia” como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Federal Brasileira.

Nos ensinamentos de Saule Jr. e Cardoso (2004, p. 235), o direito à moradia, consolidado como direito fundamental, tem como núcleo básico o direito de viver com segurança, viver com paz e viver com dignidade, podendo, somente com a observância desses três elementos, considerar-se o direito plenamente satisfeito.

Os autores, em uma visão mais abrangente, acrescentam elementos à discussão e apresentam os seguintes componentes do direito à moradia, estabelecidos no Comentário Geral n.º 4, de 12 de dezembro de 1991, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU:

- a) Segurança Jurídica da Posse - componente em que todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta a proteção legal contra despejos forçados, expropriação, deslocamentos, e outros tipos de ameaças;
- b) Disponibilidade de Serviços e Infraestrutura - como o acesso ao fornecimento de água potável, fornecimento de energia,

serviço de saneamento e tratamento de resíduos, transporte, iluminação pública;

- c) Custo da Moradia Acessível - entendido como a proporcionalidade entre os gastos com habitação e a renda das pessoas, criação de subsídios e financiamentos para os grupos sociais de baixa renda, proteção dos inquilinos contra aumentos abusivos de aluguel;
- d) Habitabilidade - a moradia deve ter condições físicas e de salubridade adequadas;
- e) Acessibilidade - direito pelos grupos vulneráveis, como os grupos sociais empobrecidos, mulheres, portadores de direitos especiais, vítimas de desastres naturais ou de violência urbana;
- f) Localização - acesso às opções de emprego, transporte público eficiente, serviços de saúde, escolas, cultura e lazer;
- g) Adequação Cultural - respeito à diversidade cultural e aos padrões habitacionais oriundos dos usos e costumes das comunidades e grupos sociais.

São incorporados ao conceito de moradia, nesse entendimento, os elementos do custo da habitação, da acessibilidade pelos grupos vulneráveis e da adequação cultural. Estas são também importantes questões a serem também consideradas na visão da habitação como uma política pública que deve ser implementada para atender ao direito à moradia e que, portanto, deve contemplar todos esses aspectos para ser considerada efetiva e sustentável.

Essa visão ampla, absolutamente legítima, do direito à moradia, dá-nos a dimensão da complexidade que é garantir esse direito constitucional do cidadão brasileiro. Talvez por essa razão a moradia seja uma das grandes demandas da população, difícil de ser alcançada plenamente pela população mais carente e que precisa ser corajosamente enfrentada pelos gestores públicos na atualidade.

2.1.2 Posse e Propriedade

Segundo o Novo Código Civil (sancionado em 2002), considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de

algum dos poderes inerentes à propriedade. Já o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

De acordo com Tartuce (2005, p. 5), a propriedade está relacionada com os seguintes direitos ou faculdades dela decorrentes:

- a) Direito de Gozar ou Fruir: consiste na retirada dos frutos da coisa principal, sejam eles frutos naturais, industriais ou civis como o aluguel, rendimento ou fruto civil, retirado de um bem móvel ou imóvel.
- b) Direito de Reivindicar ou Reaver: abrange o poder de mover demanda judicial para obter o bem de quem injustamente o detenha ou possua, mediante a ação reivindicatória, principal modalidade da ação petítória, aquela em que se discute a propriedade e que não pode ser confundida com as ações possessórias.
- c) Direito de Usar ou Utilizar: consiste na faculdade, não mais o poder, que o dono tem de servir-se da coisa e utilizá-la da maneira que entender mais conveniente, sem modificação em sua substância e não causando danos a terceiro.
- d) Direito de Dispor ou Alienar: consiste no poder de se desfazer da coisa a título oneroso ou gratuito, abrangendo também o poder de consumi-la ou gravá-la de ônus real (penhor, hipoteca e anticrese).

Em outras palavras, pode-se dizer que a posse é o efetivo exercício dos poderes de usar, gozar e dispor da coisa, por aquele que não é o proprietário. Aquele que exerce a posse é o possuidor.

Rodrigues (1999) ensina que a posse se distingue da propriedade porque, enquanto a propriedade é a relação entre a pessoa e a coisa, assentada na vontade objetiva da lei, implicando um poder jurídico e que cria uma relação de direito, a posse consiste na relação da pessoa e da coisa fundada na vontade do possuidor, criando uma relação de fato, que é também protegida por lei até que o possuidor seja convencido por quem tenha melhor direito.

O autor esclarece que a posse é uma situação de fato que é protegida pelo legislador e exemplifica que a circunstância de alguém se instalar em terra alheia, e nela manter-se mansa e pacificamente, gera

uma situação possessória que alcança proteção no ordenamento jurídico, a despeito de não se alicerçar em direito.

Assim temos que a propriedade é uma situação de direito, ancorada na lei, e a posse é uma situação de fato, protegida pela lei.

Perde-se a posse, quando cessa, mesmo contra a vontade do possuidor, o poder sobre o bem. Já a propriedade, perde-se por alienação, pela renúncia, por abandono, por perecimento e por desapropriação.

Avançando no entendimento da posse e propriedade, no contexto deste trabalho, uma questão que se impõe é quanto ao sentido que tais termos podem ter para os beneficiários dos projetos de regularização fundiária.

2.1.3 Posse e propriedade na compreensão dos moradores de assentamentos precários

Via de regra, moradores de assentamentos precários não distinguem posse e propriedade. Na compreensão deles, a posse já lhes possibilita reclamar direitos e, apesar de não serem proprietários, sentem-se como tais. Esse sentimento é calcado no fato de fazerem parte de um assentamento já consolidado pelo mercado existente nessas áreas, que possibilita a compra e venda frequente dos terrenos, pelas benfeitorias efetuadas nessas áreas pelo Poder Público e, principalmente, quando na área em questão não acontecem disputas de terras. A frequência na ocorrência desses fatos pode reforçar ou diminuir a sensação de “propriedade” por parte dos moradores.

Baltrusis (2003), ao avaliar a dinâmica do mercado informal de terra e moradia, testemunha essa percepção dos moradores de assentamentos precários em relação à posse. Ele afirma que o mercado imobiliário informal funciona como uma extensão do mercado formal, um submercado com características próprias e contratos sociais estabelecidos pela população local. No seu estudo, cita o exemplo de uma imobiliária de um assentamento, que funciona como uma imobiliária normal, com corretores, divulgação e administração de imóveis, além da compra e venda de vários imóveis, e o fato de que a associação de moradores acaba tendo a função de cartório, “oficializando” as compras e vendas.

Outro fator citado que contribui para essa percepção é a ação do poder público nos locais ocupados de forma não regular. Em muitas

áreas, as obras públicas dão certa chancela do Poder Público às ocupações ditas irregulares, aumentando o sentimento de ‘propriedade’.

Em situações como essas, é fácil entender por que a população moradora dos assentamentos precários confunde os termos posse e propriedade.

Souza (2003, p. 150), ao refletir sobre a percepção diferenciada quanto à concepção dos direitos de propriedade e da posse, constata:

Foi observado que os moradores das áreas de invasão têm suas próprias compreensões em relação à segurança de permanência num local, de forma semelhante à idéia da definição legal, que se refere ao direito da posse (mediante o usufruto da coisa possuída). Isto acontece porque os moradores comercializam seus “direitos de uso” e um certo grau de seguridade se formaliza entre eles. (DE SOUZA, 2003, p. 150).

O autor define dois grupos de compreensão: a compreensão formal e a compreensão informal. Segundo o autor, existem conceitos diferenciados quanto à concepção dos direitos de propriedade e à dos direitos de usufruto das coisas, pois a primeira estaria ligada aos pontos de vista dos moradores incluídos na sociedade formal, enquanto a última seria a concepção dos moradores excluídos da sociedade, habitantes da cidade informal.

Essa visão coincide com a hipótese testada neste trabalho de que para os moradores dos assentamentos informais nem sempre o título de propriedade tem o significado que por vezes é atribuído a ele na esfera legal.

Esse entendimento é trazido ao contexto, pois esse viés pode influenciar a análise e as conclusões deste trabalho no tocante à segurança da posse trazida pelos instrumentos legais utilizados para a regularização fundiária.

2.1.4 Segurança na posse

Para compreender-se a *segurança na posse*, verifica-se o conceito de *segurança* cujo significado consiste em: afastamento de todo o perigo, condição do que está seguro; confiança, tranqüilidade de espírito de não haver perigo; certeza, firmeza, convicção; amparo. *Posse* é o estado de quem possui ou frui uma coisa em seu poder; a retenção ou

fruição de uma coisa ou direito; a ação ou direito de possuir um título de propriedade. (FERREIRA, 2008).

Pode-se aceitar, então, que segurança na posse, ao relacionarmos com a habitação, consiste em ter-se confiança de que possui, e de que pode usufruir com tranquilidade e sem perigo do direito de morar, do direito de abrigo e do acesso a este.

Para a Agência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) ou (UNCHS), órgão da ONU destinado a promover cidades sustentáveis e fornecer abrigos suficientes a todos, dedicada especialmente aos assentamentos humanos, uma pessoa ou família tem posse segura quando são protegidas pelo estado de remoção involuntária de sua terra ou residência (UN-HABITAT, 2008, p. 92).

Segundo o *Centre on Housing Rights and Evictions* (CORHE), entidade internacional de proteção dos direitos de posse, a segurança na posse é elemento central do direito à terra, nesse sentido, devem as pessoas ou famílias estar protegidas contra remoção involuntária de suas terras ou residências, exceto em circunstâncias excepcionais (situações de ameaça à segurança física da vida e da propriedade ou ocupação mediante força ou intimidação). As remoções somente poderão ocorrer mediante um procedimento legal previamente estabelecido, objetivo, equitativamente aplicável, contestável e independente. O Estado deve providenciar planos de reassentamentos ou compensação adequada, que assegurem às famílias afetadas o acesso à moradia adequada e à terra dotada de infraestrutura, bem como aos serviços e direitos básicos (CORHE, 2008).

A segurança na posse é entendida como vetor considerável no direito à moradia, já que a produção da habitação informal e ilegal tem se constituído como única alternativa de moradia para muitas famílias em todo o mundo, por meio de autoconstrução de habitações precárias em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, ocupações de áreas verdes, encostas e beiras de rios.

Sheehan (2003) aponta como uma das principais características das favelas a irregularidade da posse e considera que a insegurança que os moradores sentem em seus próprios lares impede-os de melhorarem suas condições de vida e alcançarem seu potencial pleno.

Durand Lasserve e Selod (2007, p. 6), ao discorrerem sobre a segurança na posse, esclarecem que o nível de segurança na posse varia conforme as condições de cada assentamento, sendo influenciadas por quatro principais fatores:

- a) Estado da posse - a posse insegura é fortemente associada com informalidade e o grau de insegurança de posse depende do tipo de assentamento. Ocupantes em assentamentos localizados em área sujeitas a pressão do mercado e mais valorizadas são altamente expostos a evicções, enquanto assentamentos originados em parcelamentos irregulares por proprietários privados podem ter mais segurança de posse como se eles pudessem ser protegidos legalmente contra despejos.
- b) Origem da terra - o grau de segurança na posse pode variar conforme sejam as áreas públicas ou privadas.
- c) Contexto político e legal - compreendido aqui a forma como a situação pode ser afetada pela legislação: o direito para morar, a existência de proteções constitucionais contra despejos e o reconhecimento do 'função social de propriedade' como por exemplo no Brasil; a herança política e compromissos de governos; a regulação urbanística e a capacidade da gestão pública para negociar a posse segura com a demanda.
- d) Estado da habitação – os arrendatários, por exemplo, podem ter mais risco de despejo em caso de regularização do assentamento.

Os autores ensinam que a insegurança na posse apresenta uma gama extensiva de situações de posse que vão de total ilegalidade para várias formas de ocupação tolerada, ou ocupação legitimada por práticas habituais, que podem ter graus muito diferentes de insegurança de posse. Determinada informalidade não traduz automaticamente em insegurança de posse e algumas formas de arranjo de posse informal podem garantir um nível razoavelmente bom de segurança, até mesmo em assentamentos mais precários.

As situações de insegurança na posse no Brasil apresentam essa variância, e algumas são bem características, como a situação de alguns loteamentos irregulares, onde o risco do despejo é praticamente inexistente, e as ocupações dos movimentos sem terra, os quais estão sempre na iminência de despejos forçados.

Sobre a segurança na posse, Osório (2004, p. 35) manifesta que este é um ponto central do direito à moradia e à terra, pois sem ela – independentemente se formal ou informal – o direito à moradia vai estar em permanente ameaça, e o risco do despejo ou deslocamento forçado

será sempre iminente. Observa também que a segurança da posse, por se tratar de elemento central do direito à moradia, deve ser assegurada a todos, com igualdade e sem discriminação, abrangendo todos os indivíduos e famílias independentemente de idade, *status* econômico, grupo ou outra afiliação e *status*.

2.1.5 Assentamentos subnormais, irregulares, informais, ilegais ou precários?

As ocupações humanas, para fins de moradia nas cidades, podem ter diversas origens e abarcar diferentes situações, configurando-se de maneiras distintas pelas cidades do País: favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos e cortiços.

Antes de fazer a distinção entre os tipos mais comuns dessas situações encontradas no Brasil, cabe esclarecer que neste trabalho optou-se por adotar a terminologia *assentamentos precários* para aglutinar essas espécies de irregularidades, em vez de “ocupações irregulares, ocupações informais, assentamentos ilegais ou assentamentos subnormais”, conforme algumas reflexões apresentadas a seguir.

Em que pese haver alguns questionamentos quanto ao uso da palavra “assentamento” para designar as várias espécies de ocupações urbanas com fins de moradia, por ser o termo “assentamento” mais apropriado às áreas já regulamentadas e regularizadas onde a população é assentada pelos Governos, verifica-se que essa forma é amplamente utilizada pela literatura, sendo encontrada em composições diversas: assentamentos precários, informais, ilegais ou irregulares e, até mesmo, simplesmente como “assentamentos humanos”, todos como sinônimos de áreas ocupadas pela população de baixa renda para fins de moradia e que apresentam algum tipo de irregularidade do ponto de vista da cidade “legal”.

Assim, dada a larga utilização da palavra “assentamento”, optou-se por manter sua utilização neste trabalho, em vez de “ocupações”. Com relação ao seu adjetivo, se irregular, ilegal, precário ou subnormal, têm-se algumas considerações restritivas ao uso desses termos.

O Ministério das Cidades, na sua criação em 2003, herdou da antiga Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU), e até utilizou por um período, a terminologia “assentamento subnormal”, expressão que expõe a população das áreas ditas irregulares a certa discriminação, pois traz uma conotação

pejorativa de “anormalidade”. Felizmente o termo foi sendo gradativamente abolido, e hoje a Instituição adota em suas publicações e programas expressões como assentamentos irregulares, precários ou informais.

Cabe esclarecer que a SEDU, ao utilizar o termo “subnormal”, talvez tenha se conduzido conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que adota o termo ‘aglomerado subnormal’ e o conceitua como:

Aglomerado subnormal é um conjunto constituído de no mínimo 51 unidades habitacionais, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) dispostas em geral, de forma desordenada e densa, bem como carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais (IBGE, 2000).

Evita-se também, neste trabalho, a composição com os termos irregular e ilegal por entender-se que a irregularidade e ilegalidade são estabelecidas a partir de um padrão excludente de urbanização e, portanto, não se considera adequado nomear uma favela de irregular ou um loteamento precário como ilegal. Algumas favelas têm certa “formalidade”, principalmente se considerarmos os contratos sociais nessas comunidades. Também, muitos apresentam a sua adequada organização espacial, apesar de não terem sido produzidas dentro de todos os ditames legais. Quanto aos loteamentos, entende-se como ilegal a ação dos proprietários que os produzem e comercializam sem obedecer aos princípios legais, e não, a ação dos moradores, que buscam simplesmente uma boa condição de moradia.

Além disso, a irregularidade e a ilegalidade são vistas normalmente como associadas à produção de moradia apenas pelos pobres. Os não pobres também constroem suas casas de forma irregular, sem licença, e em locais impróprios. Raramente suas residências são vistas como legais ou irregulares.

Acima de tudo, é penoso falar em irregularidade e ilegalidade, pois não se admite que a busca do direito à moradia possa ser vista como uma irregularidade ou ilegalidade, forma esta que discrimina e coloca os moradores desses locais em um campo de hostilidade quando o assunto é tratado no contexto da dualidade cidade legal *versus* cidade ilegal.

Bueno (2003, p. 7), ao abordar os conflitos urbanos e ambientais, traz visão convergente quando afirma que “o entendimento de justiça social torna obrigatória a diferenciação da violação da lei por opção da violação por necessidade, quando se configura a situação de interesse social”.

Neste aspecto, vale ainda aprofundar a reflexão e ilustrar essa situação pelo contexto atual vivido por Florianópolis, capital de Santa Catarina, uma cidade que cresce e se transforma a olhos vistos, apresenta uma das melhores qualidades de vida do País e atrai tanto investidores que nela pretendem instalar grandes empreendimentos, como pessoas comuns, que buscam qualidade de vida. A bela cidade é cenário de diversos conflitos pela disputa do território, os quais expõem essa situação discriminatória.

De um lado, estão os ambientalistas e a população de baixa renda, esta buscando melhores condições de vida sem moradia adequada, e, de outro, os grandes empreendedores do ramo imobiliário e turístico. O conflito é agravado quando se acusam os moradores pobres que ocupam áreas impróprias com sua ocupação desordenada como os responsáveis pela degradação dos morros, dunas e áreas de proteção.

Em defesa por suas ideias, os empresários alegam que é preciso combater a ocupação dos morros, dunas e mangues pelas favelas, da mesma forma que os ambientalistas são contra grandes empreendimentos que também agredem o meio ambiente. Os empreendedores acusam o governo e o próprio movimento social e ambientalista de fecharem os olhos para a ocupação desordenada dos morros e das dunas pela população de baixa renda.

O espantoso é que para se defenderem, cogita-se, ainda, que se as favelas existem, ocupam e degeneram áreas de preservação, por que os grandes empreendimentos que são alvos de ambientalistas e ativistas sociais não podem realizar seus empreendimentos em alguns lugares privilegiados da cidade por meio de uma ocupação ordenada, sustentável e abençoada pelo Poder Público?

O fato é que esses grandes empreendimentos privatizam espaços públicos, agredem o meio ambiente e recebem indevidamente benefícios públicos por artimanhas consideradas legais da Câmara de Vereadores e Executivo Municipal, conquistadas com a conivência da máquina pública. Além disto, grande parte das construções da grande Florianópolis são irregulares sob o ponto de vista de licenças urbanísticas. Belas residências à beira-mar e lagoas são construídas à margem da lei e não são tratadas de irregulares e ilegais.

Acrescenta-se, ainda, o fato de que, muitas vezes, leis elitistas e contrárias aos contratos sociais existentes colocam na ilegalidade a população que não possui meios de atender a burocracia e as condições excludentes da regularização edilícia.

Alfonsin (2003) exemplifica essa questão ao criticar a invisibilidade do poder Público para com a população empobrecida, quando cita o caso da legislação do Município de Porto Alegre, que proibiu os cortiços quando historicamente essa era a principal tipologia habitacional adotada pela população de baixa renda.

Assim, entende-se que ilegal e irregular é também a ausência de políticas habitacionais voltadas à população de baixa renda e a omissão de alguns gestores públicos com suas áreas precárias. Por isto, neste trabalho, convencionou-se não utilizar o termo irregular ou ilegal para referir-se a situações precárias de habitação, que são a única alternativa da população de baixa renda sem acesso à moradia.

A UN-HABITAT define os “assentamentos precários” como um assentamento contíguo caracterizado por condições inadequadas de habitação e serviços básicos. Considera-se que em um assentamento precário os domicílios devem atender pelo menos a uma das cinco condições: *status* residencial inseguro; acesso inadequado à água potável; acesso inadequado a saneamento e infraestrutura em geral; baixa qualidade estrutural dos domicílios e adensamento excessivo como a ocupação por mais de três pessoas por dormitório. (UN-HABITAT, 2008, p. 23).

2.1.6 Categorias de assentamentos precários

Maricato (2001b, p.3), ao fazer a distinção entre as diversas situações de precariedade em nossas cidades, afirma:

[...] o que define a favela é a completa ilegalidade da relação do morador com a terra. Trata-se de áreas invadidas. O que a difere dos loteamentos ilegais é o contrato de compra e venda que garante algum direito ao morador do loteamento, também chamado popularmente de loteamento clandestino. Muitas são as variantes que o loteamento ilegal pode assumir. Em geral a ilegalidade pode estar na burla às normas urbanísticas: diretrizes de ocupação do solo, dimensão dos lotes, arruamento, áreas públicas e institucionais, que devem ser doadas para o poder público, estão

entre as mais comuns. Há casos, entretanto, em que a ilegalidade está na documentação de propriedade, na ausência da aprovação do projeto pela prefeitura ou no descompasso entre o projeto aprovado e sua implantação. A irregularidade na implantação do loteamento impede o registro do mesmo pelo cartório de registro de imóveis, prejudicando, conseqüentemente, os compradores. (MARICATO, 2001b, p. 3).

A autora destaca nessa afirmação as principais diferenças entre as favelas e os loteamentos ilegais ou clandestinos.

Neste trabalho, acrescentamos o loteamento irregular, os cortiços e os conjuntos habitacionais como categorias de moradia precárias também existentes de modo irregular do ponto de vista legal e urbanístico, que ocorrem com maior frequência em nossas cidades:

- a) Loteamento irregular é aquele loteamento cujo loteador aprovou o projeto na Prefeitura mas não executou conforme aprovado. De uma forma geral, são aqueles loteamentos comercializados sem infraestrutura ou que o loteador não tenha cumprido todos os requisitos da Lei de Uso e Ocupação do Solo, a Lei n.º 6766/79.
- b) Loteamento clandestino é aquele que é feito à revelia do Poder Público, sem aprovar projeto na Prefeitura e algumas vezes sem o conhecimento do proprietário da terra.
- c) Favelas são as ocupações consolidadas ocupadas de forma informal e espontânea, normalmente em áreas loteadas e ainda não ocupadas; áreas destinadas a equipamentos públicos e áreas verdes de loteamentos; áreas alagadas como manguezais e terrenos de marinha ou acrescidos de marinha; áreas de preservação como serras, restingas, dunas e mangues e em áreas de risco como encostas de morros, sob redes de alta tensão, ou na faixa de domínio de rodovias. As favelas normalmente localizam-se próximas de onde haja oportunidade de emprego e serviços básicos (hospitais e escolas) apresentando-se como uma alternativa da população pobre para escapar de custos com transporte e moradia.

O IBGE considera que as características comuns das favelas são a irregularidade da posse, a densidade excessiva e a desorganização, além da carência de serviços públicos.

- d) Empreendimentos irregulares são conjuntos residenciais (públicos ou privados) que, à luz da legislação vigente, apresentem irregularidades jurídicas ou urbanísticas, como por exemplo: não tiveram o projeto de construção aprovado pelo município; a infraestrutura necessária não foi instalada; não foi feito o registro imobiliário ou está implantado em desacordo com o padrão de uso e ocupação do solo.
- e) Cortiços consistem num aglomerado de casas que serve de habitação coletiva para a população pobre. No começo do século XX, o cortiço era a forma principal de moradia dos trabalhadores urbanos. Eles estão presentes principalmente em cidades maiores como Rio de Janeiro e São Paulo.

2.1.7 O conceito de regularização fundiária urbana

A regularização fundiária vem, ao longo do tempo, assumindo conceitos diferentes e mais abrangentes, sofrendo uma evolução em sua compreensão como política pública. Mais do que simplesmente regularizar o terreno para determinados fins, em seu sentido mais original, atualmente ela abrange diferentes dimensões.

Oliveira (2001, p. 41) apresenta a seguinte definição para a expressão “regularização fundiária”:

A regularização fundiária é o procedimento pelo qual se busca tornar lícita, isto é, amparada pelo Direito, a ocupação da terra nos casos em que o acesso àquele bem tenha ocorrido de modo irregular. Normalmente, a expressão “regularização fundiária” é utilizada para designar a atuação destinada a revestir com maiores proteções a posse existente sobre determinado imóvel. Isso pode ocorrer mediante a instituição de um título de propriedade ou de outro direito real. (OLIVEIRA, 2001, p.41).

De acordo com Fernandes (2002), o termo “regularização fundiária” tem sido utilizado com sentidos diferentes. Refere-se em

alguns casos tão somente aos programas de urbanização das áreas informais, e, em outros casos, o termo tem sido usado para referir-se exclusivamente às políticas de regularização fundiária das áreas e dos lotes ocupados irregularmente.

Alfonsin (2007, p. 74) informa que encontrou a existência de três concepções diferentes para o termo “regularização fundiária”, cada uma dando ênfase a determinado aspecto: em alguns locais significa somente a regularização jurídica dos lotes, em outros, a ênfase é sobre a recuperação urbana dos assentamentos, e, em algumas cidades, a preocupação é com a regularização urbanística dos assentamentos onde ocorrem iniciativas de transformação de áreas afetadas originalmente para outros usos em áreas especiais de interesse social.

Frente às diversas concepções, é preciso estabelecer um conceito único, que englobe a regularização em toda a plenitude que ela requer e caracterize claramente a ação pública. A autora apresenta a seguinte definição para a regularização fundiária que entende-se apropriada para designar essa política pública no Brasil:

Regularização fundiária é um processo conduzido pelo poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (ALFONSIN 2007, p. 78).

O sentido apresentado por Fernandes (2002) e Alfonsin (2007) é mais amplo, diferente do primeiro citado de Oliveira (2001), pois considera a regularização fundiária de uma forma mais abrangente, não somente a titulação em si, mas todos os procedimentos para se chegar a ela tais como a urbanização, a regularização edilícia, as ações sociais e ambientais, culminando com a titulação propriamente dita.

A utilização do termo “regularização fundiária” é limitadora, pois o adjetivo ‘fundiária’ remete-nos somente ao sentido da dimensão fundiária, e o sentido atual é bem mais amplo.

Minnicelli (2008, p. 42) levanta a questão quanto à utilização do termo e questiona: “Por que referir apenas ao aspecto fundiário de uma regularização que tem hoje muito maior abrangência?” Considera que a

expressão “regularização fundiária” não é muito feliz, por não se referir de modo abrangente a todo um complexo de soluções que deve ser elaborado quando se pretender integrar efetivamente à cidade um assentamento informal e consolidado de moradias.

O autor infere que a expressão vingou e vem sendo largamente utilizada, talvez porque a dimensão fundiária é a última a ser efetivada, sendo precedida das outras importantes e imprescindíveis dimensões.

É importante esclarecer que a regularização fundiária a que nos referimos aqui é a “regularização fundiária de interesse social”, compreendida como aquela que é destinada a atender a uma determinada classe popular que, não tendo alternativa de abrigo pelos meios legais, ocupa áreas públicas ou privadas, onde estabelece sua moradia.

A Lei Federal n.º 6015/73 com a nova redação dada pela Lei n.º 11.481/2007 em seu artigo 290A considera regularização fundiária de interesse social aquela destinada a atender a famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos, promovida no âmbito de programas de interesse social sob gestão de órgãos ou entidades da administração pública, em área urbana ou rural.

Neste trabalho adota-se para a regularização fundiária o conceito que a caracteriza como um conjunto de ações que culminam com a titulação da terra e que integra as regularizações urbanística, ambiental, jurídica e técnica (edilícia), somando-se a essas ações o trabalho social junto à comunidade. Portanto, irregularidades no tocante a aspectos geotécnicos (por instabilidade de encostas, por exemplo) ou na sujeição a enchentes (alagamentos) estão fora do escopo deste trabalho.

Entende-se a regularização fundiária uma política destinada a suprir parte do *déficit* habitacional, principalmente aquele que atinge a população de baixa renda, moradora de assentamentos precários. É mais complexa do que simplesmente a urbanização (casa e infraestrutura) e, tampouco, objetiva somente conceder alguma espécie de titulação. Visa, sobretudo, a possibilitar aos ocupantes ditos *ilegais*, a concessão da tão sonhada segurança na posse, além de condições de abrigo, tenência e acesso.

Considera-se a regularização fundiária uma política pública que deve gerar programas que sejam executados de forma ambientalmente sustentável, economicamente viável e socialmente justa, trazendo dignidade para as famílias beneficiadas e sendo construída por meio de ações que possibilitem a participação e o controle social.

2.2 O PLANEJAMENTO URBANO E NECESSIDADES HABITACIONAIS

A presença dos assentamentos precários nas cidades tem efeitos expressivos na gestão urbana, exigindo soluções complexas que demandam esforço dos planejadores e gestores públicos, tanto do ponto de vista da vontade política quanto da necessidade de recursos materiais e humanos. Por essa razão e pela importância da adequação do modelo de planejamento para a justa solução do problema, é debatido em subseção específica o planejamento moderno em oposição ao planejamento tradicional e elitista.

Posteriormente, a partir do entendimento de que é essencial para o enfrentamento do problema o conhecimento e a avaliação de suas causas, apresenta-se um breve panorama das situações de informalidade no mundo e dados das necessidades habitacionais no País e no estado de Santa Catarina, sendo debatidas e apresentadas as estatísticas dos assentamentos precários.

2.2.1 Causas da informalidade urbana

O fenômeno da urbanização crescente tem como uma de suas consequências a disseminação mundial dos assentamentos precários, que tem como exemplos as *favelas* no Brasil, os *ranchos* na Venezuela, os *pueblos jóvenes* no Peru, os *barrios marginales* do México, as *villas de emergência* na Argentina.

Dentre as várias causas para essa realidade, aponta-se o padrão excludente de desenvolvimento; a ocupação urbana desigual, injusta e perversa; a precariedade do planejamento público e a gestão inadequada das áreas urbanas. A especulação imobiliária e as exigências da legislação de uso e ocupação do solo também contribuem para tornar a moradia em locais adequados inacessíveis a grande parte da população que encontra seu modo próprio de solucionar o problema. Além disso, a convivência com sistemas políticos clientelistas e a pouca competência ou percepção demonstradas pelas autoridades para resolver o problema agravam a situação.

A população empobrecida é excluída, não tem oportunidade de morar em lugares decentes, e a alternativa que resta é a ocupação, por meio de processos informais e ilegais, de terrenos geralmente frágeis, cuja urbanização seria onerosa para conseguir-se qualidade, ou atentatórias ao ambiente, como encostas, dunas e áreas inundáveis.

Nesses lugares, a população pobre sofre a falta ou insuficiência de serviços públicos, vive em condições indignas de moradia, sem acesso a saneamento básico, saúde, segurança, educação e lazer, além de poucas condições de trabalho. São vítimas de segregação social, sem acesso às oportunidades oferecidas pela cidade legal.

Smolka (2003, p. 257) informa que, em geral, considera-se o fenômeno da informalidade como essencialmente resultante da pobreza, já que os preços do solo urbanizado estão fora do alcance da população pobre. Assim, incorporam-se às razões da informalidade questões estruturais como modernização do campo e êxodo rural, modelo de industrialização baseado em tecnologia que não absorve mão de obra, políticas públicas insensíveis às necessidades da população. Mas reconhece que a magnitude e a persistência da informalidade não são explicadas somente pela pobreza, já que nem todos os ocupantes de assentamentos precários podem ser classificados como pobres.

O autor cita ainda como causa da informalidade a omissão do poder público que alega falta de recursos e a condução de programas assistenciais mal concebidos, além das ações de caráter clientelista, que fazem “vista grossa” às ações de ocupação ou disponibilização de espaços públicos. Por fim, acrescenta como uma das razões para a informalidade a regulação excessiva, excludente e elitista, que torna os preços do solo urbano excessivamente elevados e inacessíveis aos pobres urbanos. (SMOLKA, 2003, p. 261).

Na explicação para as causas do fenômeno da dita ilegalidade ou irregularidade no Brasil, destaca-se o mercado especulativo de terras e o papel da legislação excludente e elitista.

Raquel Rolnik, atual relatora especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o direito à moradia, em entrevista para a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), ao ser questionada quanto à principal dificuldade para o acesso à moradia no Brasil, defende que uma das causas principais é a especulação imobiliária:

O gargalo fundamental, máximo, no Brasil é o chamado acesso ao solo urbano. Os mais pobres não têm esse acesso e é por isso que eles produzem moradia na irregularidade e na ilegalidade. É por isso também que as políticas públicas são geralmente voltadas para a produção de moradia em lugares distantes do centro, reproduzindo a situação de exclusão. Isto é, as

próprias iniciativas do Estado seguem uma lógica de manter os mais pobres na periferia. Os mecanismos que levam a isso são o principal gargalo. (AGÊNCIA FAPESP, 2008, p. 3).

Jorgensen (2008), ao analisar o impacto do preço da terra na formação dos assentamentos precários, afirma que o trabalhador pouco qualificado convive com uma relativa e até baixas significativas dos preços de produtos industrializados (cita como exemplo o celular ou os tijolos com que constrói a casa), mas nunca vê baixar o preço do bem que lhe é mais indispensável: a terra, ainda que distante.

O autor acrescenta elementos a esse debate, esclarecendo que a razão fundamental para o insucesso das políticas destinadas a impedir o contínuo crescimento da produção informal de urbanização e moradias “pode estar associada não tanto aos custos de produção da moradia, mas à implacável tendência altista dos preços do solo, que dentre outros efeitos, pode levar ao bolso dos proprietários, políticas inteiras de subsídios diretos à demanda”. (JORGENSEN, 2008, p. 55).

Maricato (2001a) afirma que a retenção de terras e imóveis edificadas urbanos vazios é um dos motivos da carência habitacional e dos preços inacessíveis, como já foi destacado. Ela informa que a retenção de lotes ou glebas vazias para especulação acontece em todo território e que parte desses vazios ociosos está servida por infraestrutura que é paga por toda comunidade (via poder público), mas cujo benefício fica apenas com o proprietário, por meio da valorização do terreno.

Fernandes (2003) aborda um outro viés e considera que, além da dinâmica dos sistemas políticos pouco democráticos e da especulação imobiliária, também a natureza da ordem jurídica em vigor, sobretudo no que se refere aos direitos de propriedade, é responsável pelo aumento da ilegalidade. Argumenta que a promoção da reforma urbana depende em parte da promoção de uma reforma jurídica ampla, no que diz respeito aos direitos de propriedade e do processo mais amplo do desenvolvimento urbano, planejamento e gestão.

Segundo o autor, a definição por lei e a interpretação judicial individualista dos direitos de propriedade e a não assimilação do direito constitucional da função social da propriedade possibilitam a manutenção de um padrão especulativo, combinando segregação socioespacial e degradação ambiental.

Aliam-se a esses fatores a ausência de leis urbanísticas municipais e o elitismo das leis existentes, que se baseiam em critérios

irrealistas e sem considerar os impactos socioeconômicos das regras urbanísticas e de construção, contribuindo para a determinação do preço da terra e para a dinâmica segregadora do mercado imobiliário.

Outro fator que vem sendo apontado com frequência pelos técnicos em habitação como dificuldade para a solução dos assentamentos precários é a pouca capacidade institucional dos agentes responsáveis pelas políticas habitacionais, em especial das ações destinadas à regularização fundiária. Estados e Municípios têm pouca experiência nessa política pública, que é de alta complexidade e de difícil concretização. Esse fato também contribui para o aumento e manutenção das áreas precárias. Essa carência do aparelho estatal é caracterizada por fatores que vão desde a falta de conhecimento da realidade por meio de diagnósticos precisos, embasados em informações georreferenciadas, até a pouca experiência em alternativas de construção e soluções para as demandas por habitação de interesse social.

Essa deficiência dos entes públicos, paradoxalmente, contribui para o agravamento do problema, sendo considerada umas das causas mais importantes da pouca efetividade das políticas habitacionais.

Sobre essa questão, vale lembrar a importância do Cadastro Técnico Multifinalitário para a gestão das políticas urbanas.

Segundo Loch (2005, p. 76), o Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) compreende desde as medições, que representam toda a parte cartográfica, até a avaliação socioeconômica da população, a legislação, que envolve verificar se as leis vigentes são coerentes com a realidade regional e local, a parte econômica, em que se deve considerar a forma mais racional de ocupação do espaço, desde a ocupação do solo de áreas rurais até o zoneamento urbano. Elenca como vantagens do Cadastro Técnico Urbano, dentre outras: a) localização geográfica de todos os imóveis da cidade; b) ocupação ou finalidade de cada imóvel; c) uso atual do solo dentro de cada imóvel; d) declividade do solo; e) áreas em litígio entre imóveis confrontantes; f) delimitação de cada unidade imobiliária; g) estrutura fundiária e identificação das diferentes glebas; h) regularização dos títulos segundo as áreas; i) organização das comunidades segundo as glebas ou bairros; j) base para a implementação de infraestrutura.

Pelo exposto, demonstra-se a importância do cadastro técnico para o planejamento urbano e para o adequado diagnóstico dos problemas urbanos e, dentre estes, os assentamentos precários.

Por último, pode-se citar ainda como elemento dificultador para a melhoria dos assentamentos precários o preconceito cultural contra os mais pobres. Esse fator, caracterizado pela síndrome NIMBY (*not in my*

back yard), fenômeno de rejeição que prevalece e se amplia, muito comum nas propostas de urbanização quando pessoas e instituições *nimbystas*, vizinhas a projetos de interesse coletivo, manifestam-se contrariamente a habitações de interesse social, hospitais psiquiátricos e presídios, por exemplo, dificultando e, até mesmo, impedindo essas ações públicas.

2.2.2 A importância do planejamento urbano moderno e incluyente

O modelo de urbanização estabelecido e a proliferação dos assentamentos precários, causados pelas situações anteriormente identificadas, interferem sobremaneira no planejamento das cidades. A propagação das áreas irregulares desequilibra as cidades, tornando-as mais injustas e desiguais.

Rolnik (2008) critica o modelo de urbanização que alimenta de forma permanente as relações políticas e a troca de favores e manutenção de clientelas, limitando o pleno desenvolvimento da democracia, concluindo:

[...] o modelo condena a cidade como um todo a um padrão insustentável do ponto de vista ambiental e econômico, já que impõe, para o conjunto da cidade, perdas ambientais e externalidades muito difíceis de recuperar. Esses processos geram efeitos nefastos para as cidades, alimentando a cadeia do que poderíamos chamar de um *urbanismo de risco*, que atinge as cidades como um todo. (ROLNIK, 2008, p.25).

Moreira (1999) define o ambiente urbano como resultado de relações dos homens com o espaço construído e a natureza na aglomeração de população e de atividades humanas. O espaço construído é resultante da profunda transformação do ambiente para adequá-lo às necessidades da concentração e para transformá-lo em *habitat* da população e das atividades humanas.

Desta forma, o planejamento e gestão urbanas devem ser abrangentes e integradores, envolvendo aspectos sociais, culturais, físicos, ambientais e econômico-financeiros e devem contemplar não somente a ordenação do uso de solo mas objetivarem também e, principalmente, a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida da população.

Conforme ensina Souza (2003, p. 178), não é possível deixar de considerar que o planejamento engloba não somente coisas objetivas e o ambiente construído, mas também as relações sociais. Ao relacionarmos a questão dos assentamentos precários e da informalidade com o planejamento das cidades, é preciso trazer ao contexto as relações sociais e a injustiça social estabelecida.

Concorda-se que para a superação dos problemas das cidades é preciso ter em mente que a finalidade última do planejamento e da gestão urbana seja definitivamente, a busca da justiça social e a melhoria da qualidade de vida das pessoas moradoras dos assentamentos precários.

O planejamento tradicional baseado no zoneamento funcionalista, segregatório e elitista, contribui para a manutenção e incremento dos assentamentos precários na medida em que prioriza investimentos em determinadas áreas da cidade e contribui para o aumento do preço da terra.

Segundo Souza (2003, p. 262), o planejamento que se vislumbra como um planejamento incluyente é aquele que assume o princípio de que os investimentos em infraestrutura sejam efetuados nos bairros menos privilegiados, satisfazendo as necessidades básicas da população desfavorecida historicamente. O autor apresenta o “zoneamento de prioridades”, voltado para a promoção das áreas pobres, em oposição ao planejamento funcionalista e ao zoneamento tradicional do uso do solo, que não separa a cidade em usos e em funções, mas sim, que leva em consideração a identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e a sua classificação de acordo com a natureza do assentamento e conforme o grau de infraestrutura apresentado.

A situação dos assentamentos precários e da falta de moradia são fatos preocupantes, e a tendência é o agravamento da situação, principalmente porque os recursos investidos em habitação não são suficientes para suprir o *deficit* existente. As cidades continuam crescendo em ritmo acelerado, e os agentes públicos responsáveis pelas políticas de habitação continuam a demonstrar pouca capacidade institucional para tratar do problema nas várias formas com que ele se apresenta.

O modelo de planejamento ultrapassado que é utilizado em muitas gestões públicas precisa ser revisto juntamente com a implementação de novos modelos de gestão, estes calcados em cadastros atualizados, sistemas de informações georreferenciadas, embasados na transparência pública, ética e, principalmente, na participação popular.

2.2.3 Breve panorama da informalidade da terra urbana no mundo

O século XXI está sendo considerado o Século das Cidades. Em 2008, pela primeira vez na história, o número de pessoas que vive em áreas urbanas ultrapassou o número de habitantes da zona rural. Estima-se que dentro das próximas duas décadas, sessenta por cento das pessoas do mundo residirão nas áreas urbanas (UN-HABITAT, 2008, p. 3).

Paradoxalmente, as cidades que atraem de forma avassaladora a população, seja por sua riqueza, seja pelas oportunidades de emprego, oferta de cultura, educação, saúde e realização pessoal, também são universo de pobreza, exclusão e degradação ambiental, manifestando nas favelas essa faceta cruel, onde faltam os serviços básicos, essenciais à vida com dignidade.

Davis (2006, p. 34) apresenta números impressionantes sobre a generalização de favelas no mundo e considera que o fenômeno foi agravado pelo neoliberalismo a partir de 1970. Segundo o autor, embora os favelados sejam apenas 6% da população urbana dos países desenvolvidos, constituem espantosos 78,2% dos habitantes urbanos dos países menos desenvolvidos, o que corresponde a um terço da população urbana global.

Dados da ONU de 2005 confirmam que uma em cada três pessoas que moram nas cidades do mundo em desenvolvimento vivem em uma favela. Estudos recentes (UN-HABITAT 2008) indicam que metade da população de favelas do mundo reside na Ásia, seguido pela África e América Latina e o Caribe. O percentual de pessoas vivendo em favelas nas áreas urbanas é mais alto na África, com 62% da população urbana da região vivendo em favela ou sofrendo das condições que caracterizam uma favela. Na Ásia Oriental, o percentual é de 43%, na Ásia Sul, de 27%, e na Ásia Ocidental, de 24%. Na América Latina e no Caribe foram classificados 27% da população urbana como vivendo em condições de favela.

Os moradores de favela em muitas das cidades mais pobres do mundo experimentam privações múltiplas que são expressões diretas de pobreza: muitas das casas são impróprias para habitação e lhes faltam freqüentemente comida adequada, educação, saúde e serviços básicos. Freqüentemente, os bairros deles não são reconhecidos pelas autoridades. Em muitas partes do mundo, estes “invisíveis”, fazem parte das áreas não planejadas de cidades e estão crescendo

mais rápido que mais partes visíveis, planejadas. (UN-HABITAT, 2008, p. 52, tradução nossa).

As pesquisas demonstram que, em algumas cidades, moradores de favela constituem a maioria da população urbana, e favelas são o tipo mais comum de assentamento humano, dando origem às chamadas “cidades de favela”, enquanto em outras cidades, favelas são pequenos bolsões de privação fisicamente isolados do resto da cidade. Os estudos revelam cidades inteiras com prevalência de favelas onde os serviços urbanos, ou são inadequados para ricos e pobres de forma semelhante, ou onde as casas de favela incluem uma grande maioria de casas na cidade, e o crescimento de favela é tão alto quanto crescimento urbano.

Relatório da UN-HABITAT (2008) conclui que nem todos os moradores de favela sofrem do mesmo grau ou magnitude de privação, e nem todas as favelas ao redor do mundo são homogêneas nas suas carências ou sofrem o mesmo destino, algumas são piores que outras. Porém, as regiões mais pobres do mundo tendem a ser território de favelas maiores, que sofrem privações múltiplas, incluindo as cinco condições que caracterizam uma favela: falta de acesso à água tratada, serviço de saúde pública, superpovoamento (mais de três pessoas por quarto), alojamentos precários e posse insegura.

Como exemplo, o relatório aponta que em Angola, Congo, Guiné Bissau, Sudão e Sierra Leone, os moradores de favela experimentam uma combinação de privações, mas em países como Benin, Burundi, Camarões, Gabão, Quênia, Gana e Senegal, moradores de favela tendem a sofrer uma ou duas privações de abrigo.

O relatório também mostra que as mulheres chefes de família sofrem desproporcionalmente múltiplas privações de abrigo. No Haiti, por exemplo, quase 60% das mulheres chefes de família sofrem pelo menos três privações de abrigo, enquanto no Quênia e Nicarágua, um terço das mulheres chefes de família experimenta quatro privações de abrigo.

Em alguns países como Colômbia, Turquia e Zimbábue, as privações mais comuns são relativas a densidades excessivas, já no Egito e México os moradores de favela sofrem principalmente da falta de serviços de saneamento público.

Entretanto, em alguns lugares, mesmo os moradores que estão fora das favelas experimentam privações comuns às favelas, e a população residente em uma favela do Cairo, por exemplo, pode ter uma condição de vida melhor do que a população de fora da favela em

Lagos, Luanda e muitas outras cidades da África, no que diz respeito a indicadores como saúde, educação e condições ambientais.

Os estudos da UN-HABITAT citam o Brasil e Colômbia como exemplos de países em que as cidades grandes têm como principal item de privação a densidade excessiva, enquanto nas cidades pequenas o principal problema é a falta de saneamento básico. Dados da República Dominicana e Honduras indicam condições semelhantes, com domínio de superpovoamento nas cidades grandes e falta de serviço de saneamento em cidades pequenas.

A Bolívia está entre os países na América Latina e o Caribe com uma predominância alta de casas de favela, particularmente na capital e outras cidades grandes, onde 60% das casas são favelas, comparadas com 47% dentro das cidades pequenas e médias. Em Bangladesh, 79% são casas de favelas, comparado com 67% em cidades pequenas. Nas Filipinas ocorre uma prevalência moderada de casa de favela comparada com o resto de Ásia, com 37.8 % de casas nas cidades grandes classificadas como favelas, comparadas com 29.1% em cidades pequenas.

Esses níveis diferenciados de desigualdade social e exclusão podem afetar cidades e regiões adversamente, com referência ao desenvolvimento social e econômico.

Os conselheiros da UN-HABITAT defendem que, identificando a privação particular que é prevalente em favelas, os governos e autoridades locais podem focalizar os recursos públicos para a melhoria de favelas mais efetivamente e contribuir para cidades mais harmoniosas:

By disaggregating, the type and level of shelter deprivation in slums (i.e. severe or non-severe), policymakers can be in a better position to devise policy responses that are better focused and targeted. Furthermore, by categorizing slums according to the type or intensity of deprivation they experience, it is possible to better target interventions in cities and even within specific neighbourhoods. This information can be combined with other urban and slum indicators in order to make more informed decisions about how to improve the lives of slum dwellers and build cities that are more socially harmonious. (UN-HABITAT, 2008, p. 13).

2.2.4 Os despejos forçados

Considerando os indicadores que definem a favela (acesso inadequado à água tratada, falta de saneamento básico, adensamento excessivo, alojamentos precários e insegurança de posse), temos que os quatro primeiros indicadores são físicos e o quinto indicador, segurança de posse, tem a ver com legalidade, que é mais subjetivo e não é tão fácil de medir e qualificar.

É justamente nesse fator subjetivo que se apresenta uma das facetas mais cruéis da negação e violação dos direitos humanos: os despejos forçados.

Os despejos forçados são a violação do direito à posse segura e acontecem em todo mundo. Seu risco é de menor ou maior grau, variando conforme as motivações e origem da informalidade ou ilegalidade, e, também, dependendo das condições políticas, culturais e jurídicas estabelecidas em cada país.

Sem pretender estender-se sobre as várias situações de despejo ao redor do mundo, listaremos algumas para exemplificar que as motivações são variadas e configuram-se como uma das violações dos direitos humanos presentes em várias regiões do globo.

Cabe esclarecer que as situações de despejos não acontecem somente em ocupações informais ou irregulares, mas na maior parte das situações, a insegurança jurídica possibilita e agrava o risco da violação da posse segura, e as milhares de moradias informais em todo o mundo estão sujeitas a essas remoções, seja por proprietários particulares reivindicando seus direitos, seja pelos governos em seus projetos públicos.

No Zimbábue, onde se estima que 70% da população vive abaixo da linha de pobreza, e o desemprego é de 75 a 80%, os níveis de população em favelas são baixos para os padrões africanos. Essa situação paradoxal é atribuída para uma história de decisões de política para manter a elite interessada, padrões residenciais altos e por lei coloniais que asseguraram as áreas urbanas do país aos investidores privados. Numa operação patrocinada pelo Governo em maio de 2005, um despejo em massa foi implementado, como exemplo disso. Os efeitos da demolição persistem por todo o Zimbábue, com 114.000 pessoas sem abrigo e outros 20% de residentes urbanos forçados a permanecerem nas áreas rurais (UN-HABITAT, 2008, p. 96).

No Quênia, muitas mulheres rurais que são infectadas com HIV, ou que perderam um marido para a doença, são enviadas para longe da casa matrimonial junto com as suas crianças. Muitas dessas mulheres

terminam em favelas urbanas, onde ficam especialmente sujeitas aos despejos, pois são excluídas frequentemente de posse segura como uma consequência de normas culturais, desigualdade de direitos e regramentos políticos discriminatórios. Mulheres que se tornam chefes de família, particularmente na África, são particularmente vulneráveis, pois, em muitos países da região, elas somente podem acessar a terra por maridos ou pais (UN-HABITAT, 2008, p.104).

Nos Estados Unidos, cerca de 20.000 habitantes da cidade de Nova Orleans, residentes de habitações públicas estão sendo ameaçados de despejo haja vista determinação de demolição de suas casas. Depois da devastação causada pelo Furacão Katrina e Rita em 2005, os sobreviventes, que pelas leis americanas e tratados internacionais pelos direitos humanos, teriam direito a regressar a suas casas, foram impedidos pelas autoridades locais que planejaram demolições de suas casas para implementarem novos projetos públicos e substituírem um a um os inquilinos. O movimento em defesa dos despejados e impedidos de voltarem a suas casas defende que uma das propostas do governo é racista, para impedir os pobres africanos de retornarem à cidade. Após um grande embate jurídico e político, as demolições iniciaram-se em janeiro de 2008 (INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS - IAI, 2008).

Na cidade de Dhaka, Bangladesh, foram despejadas mais de 116.000 pessoas desde 1999, de mais de quarenta e quatro assentamentos. Missão do CORHE verificou que nenhum plano de restabelecimento nem compensação foram oferecidas a esses despejados de suas casas. Em alguns casos, os despejos foram levados a cabo com menos de vinte e quatro horas de notificação. Além disso, o Governo usou de violência contra os homens, mulheres e crianças enquanto levava a cabo os despejos. O relatório afirma que essas ações vão contra a Constituição de Bangladesh, onde está explícita a proteção do direito à moradia. (CORHE, 2008).

Davis (2006, p. 105) critica a forma como muitos pobres são removidos por serem considerados “entraves humanos” ao desenvolvimento:

A segregação urbana não é um status quo inalterável, mas sim uma guerra social incessante na qual o Estado intervém regularmente em nome do “progresso”, do “embelezamento” e até da “justiça social para os pobres”, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol dos proprietários dos

terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média.

Na esteira das injustiças, o autor cita casos em Bangalore, Nova Delhi, Lagos, Luanda e Calcutá. Aponta para o fato de que, muitas vezes, os pobres são vítimas de despejo mais de uma vez. Cita Ananya Roy: “a fronteira territorial da região de Calcutá passou a ser marcada por ciclos intermináveis de assentamento, despejo e reassentamento” (ROY, apud Davis, p. 109).

No conjunto dos despejos pelo mundo, Davis (2006, p. 111) também relaciona como um contingente considerável as remoções ocorridas em razão de megaeventos internacionais como os Jogos Olímpicos, concursos de Miss Universo, visitas de autoridades e conferências, que são frequentemente motivações para os despejos forçados.

No Brasil, segundo a Plataforma Brasileira para Prevenção de Despejos Forçados, os despejos ocorrem devido a causas diversas que incluem: despejos forçados com ordem judicial liminar ou final; despejos forçados sem ordem judicial; deslocamentos forçados resultantes da implantação de projetos de grande porte e impacto ambiental; deslocamentos forçados resultantes da implantação de projetos de revitalização de áreas centrais e turísticas; deslocamentos forçados de favelas por projetos ou empreendimentos com financiamento privado ou internacional; deslocamentos forçados de comunidades vivendo em áreas de preservação ambiental, dentre outras.

Mais próximo de nossa realidade, em Santa Catarina, podemos citar dois exemplos de comunidades ameaçadas de despejo, ambas em Florianópolis: a comunidade Santa Rosa, no bairro Agrônômica, que ocupava terreno de propriedade de uma instituição financeira e teve de mobilizar-se e recorrer à justiça para garantir seus direitos até que os moradores foram indenizados, e a comunidade de Vila Aparecida, no bairro de Coqueiros, onde a proprietária do terreno ingressou com ação de reintegração de posse e expôs moradores ao risco de despejo judicial, situação ainda indefinida para os moradores.

A Plataforma Brasileira para Prevenção de Despejos Forçados identifica o Estado Brasileiro como o agente responsável pela promoção do direito à moradia e prevenção ou remediação de despejos forçados e reafirma que, com base na legislação internacional, o Estado tem a obrigação precípua de respeitar e assegurar o respeito aos direitos humanos e prestar ajuda humanitária, incluindo a obrigação de prevenir

violações de direitos humanos, investigar os violadores, adotar as medidas necessárias contra os violadores e assegurar remédios legais e reparações às vítimas. Reivindica aos governos ações como cumprimento da função social da propriedade, medidas preventivas pelo Poder Judiciário, implementação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), implementação de programas de regularização fundiária, assistência técnica jurídica e gratuita, dentre outras medidas de proteção à segurança na posse.

Sendo um dos problemas presentes em todo o mundo e uma das mais graves violações dos direitos humanos, os despejos forçados são parte importante da agenda dos organismos de proteção dos direitos humanos e preocupação dos governantes democráticos.

Nos últimos anos, várias ações foram desencadeadas em todo o mundo para a proteção contra despejos e, principalmente a partir de 2000, quando foi lançada pela ONU a Campanha Global para Posse Segura, que objetiva compromissar os Governos a prover abrigo adequado para todos, essas ações foram intensificadas. Abordam-se essas ações governamentais mais adiante, em subitem específico.

2.2.5 Necessidades habitacionais no Brasil

A carência habitacional que atinge a maioria das cidades brasileiras, especialmente as grandes cidades, é um dos maiores desafios a ser enfrentado pelos gestores públicos e, juntamente com os problemas de saneamento e mobilidade, constituem o tripé que caracteriza a crise urbana brasileira.

As necessidades habitacionais são caracterizadas pelos seguintes componentes: *Deficit* e inadequação habitacional, assentamentos precários, demanda demográfica futura e custos do atendimento. Neste trabalho, importa destacar o *deficit* e os assentamentos precários.

Segundo estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, com base os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006, o *deficit* habitacional estimado em 2006 é de 7,935 milhões de domicílios, a maioria em áreas urbanas: 6,543 milhões. O destaque é a região Sudeste, e o estado de São Paulo tem o maior *deficit* (1,478 milhões), seguido por Minas Gerais (721 mil) e o Rio de Janeiro (609 mil), além das regiões metropolitanas de São Paulo (724 mil) e Rio de Janeiro (458 mil). Em termos relativos, os maiores *deficits* estão no Maranhão (38,1%), Amazonas (33,7%) e Pará (33,5%). Os menores

deficits relativos estão em Santa Catarina (8,8%), Paraná (8,9%) e Espírito Santo (9,8%). (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Esse *deficit* apresenta-se ainda mais grave quando revela que aproximadamente 90% das necessidades se concentram nas famílias com faixa de renda de até três salários mínimos, observando-se uma tendência de concentração cada vez maior do *deficit* habitacional em famílias na faixa mais baixa de renda: de 82,5%, em 2000, para 90,7%, em 2006.

Para o cálculo do *deficit* são considerados os aspectos: coabitação, ônus excessivo com aluguel e habitações precárias. A coabitação familiar tem prevalência sobre os demais aspectos, aparecendo em 57,7% dos casos. O ônus excessivo com aluguel, analisado apenas nas áreas urbanas, representa 23,5%. As habitações precárias somam 18,8% do total, concentradas nas regiões Norte e Nordeste, com presença mais acentuada nas áreas rurais.

Em números absolutos, a grande maioria da convivência familiar é observada nas áreas urbanas (3,959 milhões do total de 4,574 milhões) principalmente nas regiões Nordeste e Sudeste, que concentram 69,4% do total identificado para o País.

Na região Sudeste prevalece o ônus excessivo com aluguel (56,7% das famílias) e em todo o Brasil, são 1.867.018 domicílios cujas famílias residentes, com exceção dos casos de coabitação, recebem até três salários mínimos mensalmente e gastam mais de 30% com aluguel.

Os domicílios inadequados considerados aqueles com carência de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar, representam 24,1% das moradias urbanas.

2.2.6 Situação dos assentamentos precários no Brasil

Os assentamentos precários, um dos mais preocupantes componentes das necessidades habitacionais, proliferam-se nas cidades de maior porte e ocupam principalmente áreas públicas, de preservação, de risco e mananciais, causando enorme impacto, com inúmeras implicações sociais, econômicas, ambientais e jurídicas.

A situação no Brasil é preocupante, e a tendência é de agravamento, já que os assentamentos crescem em taxa superior à cidade formal. Cardoso (2008) lembra, com base em dados do IBGE 2000, que enquanto o parque domiciliar cresceu no País, na última década, 1,01% ao ano, as taxas de crescimento dos domicílios favelados

superam, em muito, as taxas totais de crescimento domiciliar. Entre 1991 e 2000, o crescimento de domicílios favelados foi de 4,18% ao ano.

Ao se apresentar dados do *deficit* habitacional e a quantidade de assentamentos precários, é importante considerar que esses dados têm sido objeto de controvérsias, e que existe um debate fundamental acerca dos procedimentos metodológicos na quantificação de todos os *deficits* e irregularidades fundiárias pelo País, pois as diversas metodologias, sendo distintas e ocasionadas principalmente pela grande complexidade de situações encontradas, resultam em estimativas desencontradas.

A estatística oficial sobre o *deficit* habitacional no País é do IBGE. Contudo, diversas outras metodologias vêm sendo testadas e aprimoradas, buscando-se quantificar mais proximamente a realidade da demanda existente no Brasil, como por exemplo, os estudos da Fundação João Pinheiro.

No tocante aos assentamentos precários a situação é grave, pois a complexidade encontrada no país é bastante diversa.

Como afirma Brum (2003, p. 3), “existem favelas e favelas, e mesmo dentro de cada uma, as variações entre suas partes, áreas, sub-áreas, é enorme”. O autor diz que é difícil definir favela, visto que é um termo que abrange localidades tão distintas entre si. Diante disto, estimar o *deficit* da irregularidade do País é tarefa árdua, e inúmeros trabalhos existem com considerações acerca dos equívocos de metodologias adotadas para o cálculo do *deficit*, especialmente no caso das inadequações de moradias, cuja definição dá margem a resultados diversos.

Não é pretensão estender-se sobre cada uma das metodologias de cálculo do *deficit*, já que todas revelam uma situação preocupante para a situação de moradia, e é este o enfoque que se deseja dar neste trabalho. No entanto, por seu caráter atual e revelador, são apresentados e considerados dados do Centro e Estudos da Metrópole – CEM/CEBRAP, instituição que foi contratada em 2007 pelo Ministério das Cidades, para efetuar estudo voltado aos assentamentos precários, interesse maior deste trabalho.

O Ministério das Cidades (2007) contratou os estudos por entender que a existência de informações abrangentes, confiáveis e obtidas a custo apropriado é uma exigência para o bom planejamento e a eficaz realização de políticas públicas, tanto para os governos locais, quanto para o governo federal. Também, porque entende a precariedade das informações sobre a situação habitacional no Brasil. Inês Magalhães, Secretária Nacional de Habitação do Ministério, afirma:

[...] as informações disponíveis para políticas no Brasil são em geral insuficientes, parciais ou seguem metodologias pouco compatíveis entre si. [...] A situação é ainda mais grave para a implementação de políticas de redução da precariedade e resgate da cidadania dos amplos grupos populacionais que enfrentam problemas de moradia, pois para estes as informações existentes tendem a ser ainda mais frágeis. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p. 3).

Para a construção de estimativas ao mesmo tempo confiáveis e sistemáticas, viáveis financeira e operacionalmente, o CEM/CEBRAP partiu da informação dos setores de tipo “aglomerado subnormal” do IBGE, definidos oficialmente por precariedade habitacional e de infraestrutura, alta densidade e ocupação de terrenos alheios, e criou-se a categoria “setor precário” para a delimitação genérica de espaços considerados como ocupados por moradia precária.

Assim, o CEM/CEBRAP construiu uma base de dados da presença de setores precários, cujo princípio é a existência de população classificada como moradora de setores comuns (ou “não especiais”, na nomenclatura mais geral do IBGE), mas que apresenta características socioeconômicas, demográficas e habitacionais semelhantes às de populações e domicílios em setores subnormais.

A aplicação do modelo na identificação de setores marcados por precariedade habitacional quase dobrou as estimativas de setores nessa situação. Em 2000, o Censo Demográfico do IBGE classificava 7.701 setores censitários como setores de tipo subnormal (7,5%). O modelo classificou outros 6.907 como setores precários, similares aos setores subnormais (5,8%), totalizando 14.608 assentamentos que concentram condições habitacionais precárias (14,3%). Isso representa um total de 3.165.086 domicílios (13%) e 12.415.831 pessoas (14,1% da população) em assentamentos precários no ano de 2000. Do ponto de vista das políticas públicas urbanas e habitacionais, esse dado revela uma demanda muito maior por recursos a serem aplicados nesse setor.

O estudo permitiu também uma maior visibilidade das condições sociais e habitacionais precárias e de sua presença no espaço, algo que não poderia ser identificado apenas pela identificação dos setores “subnormais” pelo IBGE, pois verificou-se que, em muitos municípios, em especial os não pertencentes às regiões metropolitanas, não havia setores ‘subnormais’ que foram identificados pelo CEM/CEBRAP.

Segundo o CEM/CEBRAP, as estimativas indicam uma demanda maior por políticas habitacionais e urbanas, mas que pode variar muito segundo o município, estados e regiões da Federação a que pertencem:

Isso fica bastante evidente no caso da infraestrutura sanitária, ao observarem-se os patamares de acesso a serviços como rede esgoto e rede de abastecimento de água, além da presença de sanitários ou banheiros. Os municípios das regiões Norte e Nordeste, além do grande número e das altas proporções de assentamentos precários, apresentavam condições muito piores em relação ao conjunto das demais regiões do país. No caso das regiões Centro-Oeste e Sudeste, as estimativas de condições sociais e habitacionais encontravam-se, em média, próximas ou em patamares melhores em comparação às médias nacionais. No entanto, em alguns casos, como as áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, o tamanho da população era muito mais expressivo, indicando que os recursos necessários à infraestrutura sanitária são bastante vultosos nessas localidades. (CEM/CEBRAP, 2007, p. 316).

Como era esperado, os maiores números absolutos localizam-se nas regiões mais populosas, em especial Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, mas, mesmo em termos absolutos, diversas regiões do Norte e Nordeste destacam-se, como Belém, Fortaleza, Salvador e Recife.

Em termos relativos, o estudo revela que os assentamentos precários estão presentes principalmente nas grandes metrópoles, chamando a atenção as cidades de Belém (a maioria da população, 51,3%, e metade dos domicílios), São Luís (27,9% da população), Fortaleza (25,4%), Salvador (24%) e Rio de Janeiro (21%), seguidos de perto de Belo Horizonte (18,3%), da Baixada Santista (18,1%) e de São Paulo (15%). Em proporções menores estão presentes também nas cidades menores, como nas demais cidades do Sul (3,9%), demais municípios de São Paulo (2,6% da população), de Minas e Centro-Oeste (5,7%) e do Rio de Janeiro (7,4%).

O CEBRAP chama a atenção para a situação do esgotamento sanitário, pois se trata de um problema infelizmente ainda amplamente disseminado em áreas precárias em quase todo o País. A situação é mais

grave em Maceió, onde 80% dos domicílios em áreas precárias não contam com o serviço, mas mesmo na Baixada Santista ou na região de Campinas, mais de 45% dos domicílios não têm acesso ao esgotamento. No conjunto de todas as regiões estudadas, cerca de 40% dos domicílios não contam com o serviço.

Quanto à irregularidade fundiária de terrenos e moradias, o estudo do CEBRAP não traz dados atuais sobre a quantidade de domicílios com situação de irregularidade jurídica. Caso contemplasse esse dado, a expectativa é de que as estimativas também fossem aumentadas na mesma proporção dos quesitos físicos de um assentamento precário, embora os dados apresentados pelo Ministério das Cidades em 2004 já sejam alarmantes.

Naquela data, o Ministério das Cidades estimava 2,2 milhões de domicílios urbanos nessa situação e ressaltava que a forma de coleta dessa informação subestima a realidade desse universo: “[...] as situações de irregularidade se fazem presentes em todo o território nacional e envolvem ocupações em terrenos públicos ou privados e loteamentos que não passaram por uma ou mais das diversas etapas de aprovação por parte dos órgãos públicos” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 47).

2.2.7 Necessidades habitacionais em Santa Catarina

Além da situação brasileira, compete fazer também algumas considerações sobre a situação habitacional em Santa Catarina, território do presente estudo.

Neste estado localizado na região Sul do Brasil, as taxas de urbanização, de 1960 a 2000, elevaram-se de 31,87% para 78,7%, num processo similar ao restante do Brasil, que é um dos países mais urbanos do mundo, com uma taxa de pessoas vivendo nas cidades, na ordem de 82%.

Miranda (2008), entretanto, destaca algumas particularidades para o Estado de Santa Catarina: O Estado não possui cidades de grande porte, e no campo há uma forte predominância da pequena propriedade rural familiar. A velocidade da urbanização do Estado de Santa Catarina também foi bastante acelerada e acompanhada de forte crescimento econômico. No Estado, existem 10 cidades de Porte Médio (dentre elas Florianópolis), que são as cidades mais populosas e que mais crescem, sofrendo de maneira mais intensa o processo de urbanização.

O autor considera que o crescimento econômico e demográfico não ocorreu de forma homogênea, pois as cidades de porte médio

(população entre cem e quinhentos mil habitantes) cresceram em ritmo bem mais acelerado que as demais. A região metropolitana da grande Florianópolis detinha 12,5% da população em 1991 e, atualmente, conta com 16% da população catarinense. O litoral tem hoje 37 % da população catarinense, quando detinha 32%.

Assim, maior densidade está concentrada no litoral catarinense, num processo que vem sendo denominado “litoralização”. Esse processo migratório é um forte componente da urbanização e também do crescimento dos assentamentos precários. Grande parte dos moradores são oriundos de outras regiões do Estado, embora os migrantes sejam oriundos de todas as classes sociais.

Com relação ao *deficit* habitacional em Santa Catarina, estudos realizados pela Fundação João Pinheiro em 2005 apontavam um *deficit* para o Estado de 179.794 moradias, sendo 154.716 nas áreas urbanas e 25.078 nas áreas rurais. Não se dispõe de estudos mais recentes locais, mas está em fase de contratação o Plano Estadual de Habitação, que efetuará o diagnóstico atual da situação habitacional no estado catarinense.

Segundo Miranda (2008), a região conurbada de Florianópolis que envolve, além da Capital de Santa Catarina, os Municípios de Palhoça, São José e Biguaçu, contém 97% da população vivendo em áreas urbanas e constitui-se em área de concentração de pobreza. Essa região, em 2007, apresentava 174 assentamentos precários, sendo 64 em Florianópolis, com 13.231 domicílios, sessenta e sete em São José com 6.688 domicílios, vinte e sete em Palhoça, com 5.505 domicílios, e dezesseis em Biguaçu, com 2.507 domicílios.

Retomando a questão da disparidade e divergência dos números relativos ao *deficit* habitacional, destaca-se que no relatório CEM/CEBRAP o município de Biguaçu, por exemplo, não apresentava nenhum assentamento precário, e o Município de Florianópolis, um número aquém do verificado por Miranda (2008), caracterizando a fragilidade da coleta dos dados do *deficit*.

[...] Em **Florianópolis**, capital do estado de Santa Catarina, há apenas 2 setores subnormais: um a nordeste da ilha e um na parte continental da cidade. Foram identificados 2 setores precários ao norte da ilha e na parte continental e na parte da Ilha do município, na região do estreito, além de 2 setores a sudoeste, um no interior da ilha, o outro na orla marítima. **São José**, município limítrofe a Florianópolis, não possui setores subnormais e o

modelo identificou setores precários dispersos no território desse município. Um dos setores precários de São José apresenta contigüidade com um setor precário da parte continental do município de Florianópolis. **Em Biguaçu, por fim, não foram identificados setores precários nem havia setor de tipo subnormal no ano de 2000.** (CEM/CEBRAP 2007, p. 296, grifo nosso).

Embora se reconheça que foram utilizadas metodologias diferentes para quantificar o problema, essa situação dá a real dimensão da problemática, que é quantificar as necessidades habitacionais no País e indica que os números nacionais apresentados podem estar subdimensionados, já que o apontamento efetuado por Miranda (2008) possivelmente seja mais exato, haja vista que as verificações foram feitas em campo, principalmente no caso da Região Metropolitana de Florianópolis, mesmo porque, o próprio CEM/CEBRAP reconhece que verificações mais específicas devem ser feitas pelos entes locais:

[...] se a construção de um sistema de informações como o proposto neste estudo permite a produção de informações padronizadas e nacionalmente comparáveis, **ainda apresenta limitações** relativas ao acesso a um conjunto de dados que, em um país com as dimensões e heterogeneidades do Brasil, poderiam ser obtidos de forma descentralizada, pelos governos locais, como meio de diminuir os custos. [...] Segue-se a **necessidade do desenvolvimento de rotinas locais de obtenção, utilização e atualização das informações**, que se conectem com a necessidade de padronização, de modo a constituir informações comparáveis. (CEBRAP, 2007, p. 316, grifo nosso).

Para finalizar esta reflexão sobre as dificuldades de quantificar o *deficit*, cita-se Ferreira *et al.* (2007, p. 131) que, concordando com esse fato, lembra-nos que num país com a abrangência territorial do Brasil, a diversidade de situações e a determinação do tipo de problema relacionado à precariedade habitacional somente podem ser efetuadas de maneira descentralizada pelos governos locais e, na maior parte das vezes, depende de vistorias em campo, e, no caso de questão fundiária, depende de acesso a documentos.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AGENDA POLÍTICA GOVERNAMENTAL

Neste terceiro capítulo são apresentados os principais atos governamentais em apoio à regularização fundiária urbana, sendo organizado em dois subitens.

Primeiramente são destacadas as principais medidas adotadas pelos organismos internacionais no sentido de garantir a segurança na posse para as famílias pobres do mundo.

Num segundo momento, apresentam-se as medidas institucionais do governo brasileiro, apontando-se a criação do Ministério das Cidades, as Conferências de Desenvolvimento Urbano, a proposição do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano; a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), a discussão da Política Nacional de Regularização Fundiária e a disponibilização de recursos pelo governo federal para a habitação de baixa renda.

Também são apresentados nesse segundo tópico, de forma sintética, a instituição Caixa Econômica Federal, pela estreita relação dessa entidade com o Ministério das Cidades e, conseqüentemente, com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. São esboçadas, ainda, as principais características do Programa ‘Habitar Brasil BID’, haja vista ter sido esse programa governamental que financiou as experiências objeto deste trabalho.

3.1 A DEFESA DA SEGURANÇA NA POSSE NO MUNDO

O direito à moradia e à posse segura são direitos humanos protegidos por tratados internacionais incorporados ao direito brasileiro e, dentre eles, destacam-se:

- a) Declaração Universal de Direitos Humanos;
- b) Convenção Internacional em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 – PIDESC (art. 11, parágrafo 1.º);
- c) Comentário Geral n.º 4, de 1991, e n.º 7, de 1997, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas;

- d) Convenção Internacional em Direitos Civis e Políticos de 1966 (art. 17);
- e) Agenda *Habitat* de 1996.

Saule Junior (2005), em resumo sobre as normas internacionais que protegem a moradia, cita ainda a Convenção Internacional para Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, de 1965, Convenção para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra às Mulheres, de 1979, e Convenção dos Direitos das Crianças de 1989. Elenca também a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976, Declaração sobre o Desenvolvimento, de 1986, e a Agenda 21, de 1992.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece o direito à moradia no artigo XXV, quando dispõe que toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado capaz de assegurar para si e sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis.

O Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) foi adotado pela ONU em 1966, e contém, juntamente com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966, os principais compromissos assumidos pelos países participantes, decorrentes da Declaração Universal dos Direitos Humanos. No seu artigo 11, ele cria obrigações aos países membros e responsabilização em caso de violação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Dentre vários, está a moradia. Segundo Saule Júnior (2005), esse artigo contém o principal fundamento do reconhecimento do direito à moradia como um direito humano, o qual gera para os países membros a obrigação legal de promover e proteger esse direito.

O Comentário Geral n.º 4, de 12 de dezembro de 1991, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, reforça o direito à moradia digna e trata dos seus componentes essenciais que são:

- a) Segurança jurídica da posse;
- b) Disponibilidade dos serviços, materiais, benefícios e infraestrutura;
- c) Gastos suportáveis;
- d) Habitabilidade;
- e) Acessibilidade;

- f) Localização;
- g) Adequação cultural.

A Agenda *Habitat,t* adotada pelas Nações Unidas, realizada em Istambul em 1996, mais uma vez ratifica a moradia como um direito humano especial e define as condições de moradia adequadas, quais sejam: privacidade, espaço adequado, acesso físico, segurança adequada incluindo a garantia de posse, durabilidade e estabilidade da estrutura física, iluminação adequada, aquecimento e ventilação, e, ainda, infraestrutura adequada: fornecimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, qualidade ambiental e de saúde, localização apropriada em relação ao trabalho e serviços básicos. Nessa disposição agrega outros valores importantes que não somente o abrigo em si.

O Comentário Geral n.º 7, de 16 de maio de 1997, complementa as disposições anteriores e representa decisão importante no âmbito do direito internacional sobre os despejos forçados, detalhando aquilo que os governos e instituições devem fazer para impedir a remoção forçada. O comentário considera a prática de despejos forçados como uma nítida violação dos direitos humanos. Os governos devem garantir moradia às pessoas que sofrerem despejo e devem prover a adequada compensação pelos danos morais ou materiais sofridos pelos despejados.

Em setembro de 2000, a Assembleia Geral das Nações Unidas assumiu compromisso para atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM). No contexto deste trabalho, destaca-se a Meta 11, do Objetivo 7, de garantir a sustentabilidade do meio ambiente: “Melhorar substancialmente as condições de vida de pelo menos cem milhões de habitantes dos assentamentos precários para o ano de 2020”. Foi lançada assim a campanha global pela posse segura que prevê na Declaração de Milênio o compromisso de todos com “Cidades sem Favelas” (UN-HABITAT, 2008).

A Campanha Global visa a promover segurança da posse para as populações mais pobres, especialmente aquelas que estejam morando em assentamentos precários com a meta de provocar impacto significativo nas condições dos que vivem e trabalham no mundo urbano pobre. A campanha encoraja a negociação como uma alternativa para o despejo forçado e o estabelecimento de sistemas de posse simplificados que evitem o deslocamento dos pobres urbanos por meio das forças de mercado. A campanha estimula o diálogo entre organizações de moradores de favela e apoio a ONGs e governos em todos os níveis (UN-HABITAT, 2009).

A visão estratégica de ONU é ancorada em quatro pilares destinados a atingir a meta de “Cidades sem Favelas”, que consiste na construção de normas globais, análise de informações, exercício de soluções práticas e financiamento. O Programa para Habitação da ONU é projetado para ajudar os governos e as comunidades locais a adquirirem soluções para os assentamentos precários e buscarem soluções executáveis e duradouras, baseadas nos princípios estabelecidos nas normatizações abordadas anteriormente.

Alguns organismos internacionais têm atuado na proteção contra despejos forçados, sendo bastante ativo o *Centre on Housing Rights and Evictions* (CORHE), criado em 1994, com atuação em diversos países e que tem entre suas atribuições: criação e apoio a novas normas internacionais que condenam a prática de despejos forçados, como o Comentário Geral n.º 7 do PIDESC; monitoramento global da escala, frequência e âmbito dos despejos forçados e a publicação dos resultados; rede com organismos locais, nacionais, organizações regionais e internacionais e grupos com vistas a vigilância e prevenção de expulsões forçadas; condução de investigações em expulsões forçadas específicas; criação e participação nas campanhas contra despejos forçados; formação de ativistas, advogados, juízes, funcionários do governo e líderes comunitários usando estratégias para prevenir e remediar expulsões forçadas.

As normas brasileiras devem ser ancoradas nessas Convenções e Tratados Internacionais elencados anteriormente e devem influenciar as ações governamentais destinadas à moradia e às ações de regularização fundiária.

3.2 MEDIDAS INSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVAS DO GOVERNO BRASILEIRO

Nos últimos anos, principalmente a partir de 2001, significativas transformações vêm acontecendo no que diz respeito à política urbana do País, envolvendo as políticas de habitação, saneamento, mobilidade e regularização fundiária.

Santos Junior (2009) considera que essas mudanças caminham em dois sentidos: primeiro, na adoção de uma agenda de descentralização aos municípios, e, segundo, na adoção de uma agenda de reformas sociais, fruto da luta pela reforma urbana e que inclui o Estatuto das Cidades em 2001 e a implantação do Conselho das Cidades (2004).

Essas realizações deram início a um processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que vem avançando paulatinamente. A ação mais recente neste sentido consiste na criação de Grupo de Trabalho do Conselho das Cidades, especialmente para elaborar proposta de Projeto de Lei de Criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Sistema será um instrumento de gestão para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e a cooperação, articulação e integração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Dentre as ações que contribuíram para esse novo contexto na política urbana no Brasil, as quais têm impacto significativo para o avanço das ações de regularização fundiária, destacam-se: a criação do Ministério das Cidades; as Conferências de Desenvolvimento Urbano; o Sistema Nacional de Habitação; a discussão do Plano Nacional de Regularização Fundiária; a disponibilização de recursos pelo Governo Federal por meio do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e, mais recentemente, do programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

A seguir, apresentam-se brevemente considerações sobre cada um desses avanços.

3.2.1 Criação do Ministério das Cidades

Em 1.º de janeiro de 2003, paralelamente à divulgação e incentivo à implementação de um novo ordenamento jurídico, o Governo Federal reforçou a estrutura governamental voltada ao desenvolvimento urbano, com a criação do Ministério das Cidades.

O Ministério das Cidades, órgão do Poder Executivo Federal responsável pela construção da política urbana no País, foi a resposta a uma antiga reivindicação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana. Com o objetivo de reunir todas as questões urbanas, tem a missão de combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Ao Ministério das Cidades compete tratar da política de desenvolvimento urbano do País e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. Para tanto, dispõe de quatro secretarias nacionais: Habitação, Saneamento, Mobilidade e Programas Urbanos.

Segundo manifestação institucional do Ministério das Cidades, extraída do seu sítio na internet, a Instituição é uma conquista da sociedade brasileira que está convidada a somar todas as energias com vistas a transformar as cidades em ambientes saudáveis e produtivos numa proposta de democracia participativa amplamente disseminada (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

A proposta é de uma gestão compartilhada dos problemas urbanos com a sociedade por meio dos movimentos sociais organizados, entidades de classe, universidades e ONGs. Embora bem vinda, é uma intenção difícil de concretizar, já que não faz parte da cultura da maioria da população o processo participativo e nem todos os governos municipais são adeptos dessa concepção democrática.

Verifica-se que o Ministério das Cidades encontra órgão similar em Portugal, no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR). Naquele país, a questão das cidades está inserida na Secretaria de Ordenamento do Território e das Cidades que tem por principais atribuições: Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano; Gestão dos Edifícios e Monumentos Nacionais; Instituto Nacional de Habitação; Instituto Geográfico Português; Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado; Reserva Ecológica Nacional; Intervenções na orla costeira (GOVERNO DE PORTUGAL, 2009).

Na Argentina, as questões urbanas estão inseridas no Ministério de Políticas Sociais, que reúne as políticas de saúde, educação, desenvolvimento econômico, trabalho e desenvolvimento social e habitação e serviços relacionados, como saneamento e transporte. A gestão das cidades também está contida no Ministério de Investimento Público e Serviços que conta com Subsecretarias de Desenvolvimento Urbano e de Habitação, Recursos Hídricos e Transportes (GOBIERNO DE ARGENTINA, 2009).

Já na Espanha, faz parte da estrutura de governo uma estrutura específica destinada à habitação, o Ministerio de Vivienda, que tem por objetivo propor e executar políticas de habitação. Dentre os princípios são citadas a concertação e coordenação com os coletivos sociais, a defesa do meio ambiente e a eficiência econômica. É interessante verificar que, como objetivos específicos, elenca-se a substituição do uso administrativo de terrenos públicos por construção de moradias protegidas e um sistema fiscal coerente com a política de habitação, dentre outros (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2009).

Verifica-se nesses países a preocupação com a participação cidadã, o compromisso com o meio ambiente e o desenvolvimento

econômico, apesar dos diferentes formatos organizacionais, que envolvem várias questões relacionadas à cidade, numa mesma organização ou, então, dividem determinados temas urbanos com outros órgãos.

No Brasil, a tarefa de transformar a realidade resultante de uma herança histórica assegurando o direito à cidade – como disposto no sítio do Ministério das Cidades – garantindo que cada moradia receba água tratada, coleta de esgoto e de lixo, que cada habitação tenha em seus arredores, escolas, comércio, praças e acesso ao transporte público é uma meta audaciosa e requer um longo caminho a ser trilhado, pois muito ainda precisa ser feito com relação à mobilidade urbana, saneamento e habitação.

No que diz respeito aos assentamentos precários, segundo notícias divulgadas no seu site, a Instituição tem incentivado ações de intercâmbio com outros países na busca por soluções para seus assentamentos. O Forum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) contém grupo de trabalho específico para tratar das questões de assentamentos precários, e recentemente, em setembro/2009, o grupo, que conta com representantes do governo brasileiro, reuniu-se em Nova Delhi, visando a compartilhar soluções com relação ao deslocamento e fixação de grupos humanos. Também em Mumbai, representantes do Ministério das Cidades reuniram-se recentemente com representantes da organização Slums Dwellers International (SDI). O objetivo é estabelecer um conselho consultivo de governos para o Fundo Internacional para Questões Urbanas (Urban Poor Fund).

A integração de toda a questão urbana em um único Ministério e a abertura a processos participativos foi uma atitude do Governo Federal bem recebida pela sociedade e um grande avanço para a solução dos problemas urbanos. Entretanto, é preciso ressaltar que, assim como os demais órgãos federais, está sujeito às ingerências políticas e às dificuldades resultantes da descontinuidade administrativa, provocada pelos acordos e interesses políticos alheios aos problemas que o Ministério das Cidades se propõe a solucionar.

3.2.2 Conferências das Cidades

Um dos elementos que vem contribuindo para o avanço da questão urbana no País e para o exercício da participação cidadã são as Conferências das Cidades.

Segundo Cymbalista (2006), o modelo participativo adotado pelo governo brasileiro pressupunha a existência de uma instância de gestão democrática. A construção dessa instância foi logo colocada em curso no segundo semestre de 2003 com a realização da 1.^a Conferência Nacional das Cidades, precedida de conferências estaduais em milhares de municípios. Essa primeira conferência resultou na eleição da primeira composição do Conselho das Cidades (CONCIDADES), que tomou posse em abril de 2004, com 71 representantes de segmentos do governo e da sociedade.

Em 2005, a 2.^a Conferência Nacional das Cidades ampliou a discussão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano para temas transversais, tais como: a participação e o controle social, a questão federativa, o desenvolvimento regional urbano e metropolitano e o financiamento do desenvolvimento urbano.

A 3.^a Conferência de 2007 avançou na discussão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), tendo como preocupação central a forma como as políticas e investimentos nos três níveis de governo na área da política urbana estão contribuindo para reverter a lógica da desigualdade e da exclusão territorial, bem como para reverter a fragmentação e desarticulação das intervenções setoriais e intergovernamentais. A atenção foi, sobretudo, para a importância da integração das políticas setoriais e das ações governamentais na área de desenvolvimento urbano, para o enfrentamento dos problemas que acometem as cidades brasileiras (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

Resultado das Conferências das Cidades, a Política nacional de Desenvolvimento Urbano em discussão tem como princípios básicos:

- a) Direito à cidade para todos;
- b) Direito à moradia digna e à terra urbanizada;
- c) Direito ao saneamento ambiental;
- d) Direito à mobilidade, transporte público e ao trânsito seguro;
- e) Função Social da cidade e da propriedade;
- f) Gestão democrática e controle social;
- g) Inclusão social e redução das desigualdades;
- h) Sustentabilidade financeira e socioambiental da política urbana;
- i) Combate à discriminação de grupos sociais e étnico-raciais e combate à segregação urbana e diversidade socioespacial (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

3.2.3 A Política Nacional de Habitação de Interesse Social

Outra importante definição governamental foi a elaboração da Política Nacional de Habitação durante o ano de 2004 .O seu principal objetivo é retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população (MCIDADES, 2008).

A Política Nacional de Habitação estabelecida será regida pelos seguintes princípios:

- a) direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo;
- b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;
- c) função social da propriedade urbana;
- d) questão habitacional como uma política de Estado uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo;
- e) gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos;
- f) articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

São diretrizes da Política Nacional de Habitação o desenvolvimento institucional, mobilização de recursos, identificação da demanda e gestão de subsídio; qualidade e produtividade da produção; sistema de informação, avaliação e monitoramento habitacional; integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano, a urbanização de assentamentos precários e produção da habitação.

Esses princípios e essas diretrizes devem estar refletidas nas políticas estaduais e municipais que estão sendo estabelecidas pelos entes federados.

A integração urbana de assentamentos precários é tratada como um dos componentes da política nacional de habitação e aponta para a necessidade de construção de uma política habitacional com foco na integração urbana de assentamentos precários, especialmente na garantia do acesso ao saneamento básico, à regularização fundiária e à moradia adequada, articulada a outras políticas sociais e de desenvolvimento econômico. É elemento essencial na implementação de qualquer estratégia de combate à pobreza e perspectiva de sustentabilidade urbana.

A Política Nacional de Habitação deve responder aos objetivos de urbanizar e reconhecer os direitos de posse dos moradores em assentamentos populares já existentes (nos termos estabelecidos pela legislação existente) que apresentem condições ambientais, geotécnicas e de segurança, por meio da implementação de melhorias habitacionais e urbanísticas.

Atualmente está em elaboração o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), etapa essencial de implantação e consolidação da Política Nacional de Habitação. Esse plano, quando finalizado, orientará o planejamento das ações públicas e privadas com o objetivo de melhor direcionar os recursos existentes e aqueles a serem mobilizados para o enfrentamento das necessidades habitacionais do País.

Está também em discussão no Ministério das Cidades a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários, que tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e mediação nos conflitos fundiários urbanos, que são caracterizados como a disputa coletiva pela posse ou propriedade de imóvel urbano, envolvendo famílias de baixa renda que demandarem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

3.2.4 Ensaios para uma Política Nacional de Regularização Fundiária

Desde sua criação, o Ministério das Cidades, por meio das Secretarias de Habitação e da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, tem atuado nas ações de regularização fundiária, além de ter efetuado um reconhecido esforço para capacitar estados e municípios para a implementação dessa política pública.

Numa destas ações, o Ministério das Cidades coordenou ao longo de 2003 um amplo processo de discussão das bases de uma “Política Nacional de Regularização Fundiária Sustentável”.

Os principais objetivos da política discutida são: apoio aos municípios e estados na implementação do Estatuto das Cidades; promoção da integração dos programas de regularização com demais políticas urbanas e promoção do reconhecimento de maneira integrada dos direitos sociais e constitucionais de moradia e preservação ambiental, qualidade da vida humana e preservação dos recursos naturais.

Dentre as ações desencadeadas pelo Ministério das Cidades em apoio às ações de regularização fundiária destacam-se: eventos visando à difusão de informações e discussões críticas; difusão de experiências práticas relativas aos instrumentos; apoio financeiro; participação de debate acerca do conflito existente entre as políticas de proteção à moradia e à proteção ambiental; parceria com cartórios; participação na proposta de revisão da Lei n.º 6766/1979, que regula o parcelamento do solo urbano; estímulo à reflexão da regularização fundiária no contexto da revisão dos planos diretores; convênios de cooperação técnicas; apoio a entes governamentais e sociedade por meio da divulgação de informações no *site* e na rede de regularização fundiária, canal de comunicação criado especialmente para divulgar experiências, eventos, dentre outros.

Apesar desse esforço, Fernandes (2004), ao fazer análise das ações desencadeadas pelo Ministério das Cidades em 2003, critica a fragmentação interna no Ministério das Cidades, que não possibilita a integração entre programas de mesmo eixo, e também a falta de integração da Regularização Fundiária com o Programa Nacional de Implementação de Planos Diretores, Programa Nacional de Controle e Prevenção da área de Riscos, Programa Nacional de Apoio à Gestão Municipal e Programa Nacional de Apoio à Reabilitação de Centros.

Embora reconheça os avanços iniciais, o autor critica o fato de que ainda há muito pouco reconhecimento da importância da regularização fundiária e dos programas decorrentes, denotada pela pouca disponibilização de recursos pelo Governo. Reconhece que a Política Nacional de Regularização Fundiária ainda é ineficiente, sem recursos e sem capacidade de intervenção significativa na realidade. Considera que o Ministério das Cidades conseguiu avançar significativamente no sentido de formulação de uma política nacional compreensiva e da criação das bases jurídico-institucionais iniciais, mas,

conforme Fernandes (2004), “a política nacional ainda é uma mera declaração de intenções e o Programa Nacional de Apoio à regularização Fundiária ainda é uma ação isolada e ineficiente e sobretudo sem impacto significativo na realidade brasileira”.

Mesmo que existam avanços a comemorar, pode-se repetir essa constatação de Fernandes em 2009, pois esses progressos ainda são pequenos diante da extensão do problema dos assentamentos precários. Até o momento, não houve a aprovação da Política Nacional de Regularização Fundiária e ainda há muito a avançar, principalmente no que se refere à capacitação e apoio pelos entes estaduais e municipais, que não têm a regularização fundiária como uma de suas prioridades, atuando junto aos assentamentos somente quando sofrem pressões de movimentos sociais, em situações de risco iminente, por determinações judiciais ou quando programas federais disponibilizam recursos, a fundo perdido, que são disponibilizados de forma dirigida aos assentamentos e que precisam ser gastos em determinado prazo, de qualquer jeito.

Os entes responsáveis pela execução da política habitacional são essencialmente os municípios brasileiros que, embora contando com um grande leque de instrumentos jurídicos facilitadores, recursos disponíveis, experiências já realizadas e o incentivo do Governo Federal, ainda têm dificuldades em estabelecer programas locais de regularização fundiária e apresentar projetos específicos com esse fim.

As condições institucionais e tecnológicas são inadequadas e insuficientes: os recursos humanos são poucos e precariamente qualificados; faltam cadastros multifinalitários com as informações físico-territoriais, econômicas e sociais, necessárias à elaboração dos projetos. Por isso, os projetos habitacionais tornam-se morosos quanto à execução, impostos pelo poder público às comunidades e, conseqüentemente, são inadequados em relação às necessidades das famílias beneficiadas. Às vezes, por conta dessas deficiências, são até mesmo inviáveis.

3.2.5 Recursos e programas disponíveis

Além da criação do Ministério das Cidades, do cenário jurídico-administrativo favorável, é importante registrar que os recursos investidos em habitação popular nos últimos anos têm aumentado consideravelmente. O Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) aprovou um orçamento para 2008 destinado para a habitação popular na ordem de R\$ 8,4 bilhões. O Fundo Nacional

de Habitação de Interesse Social (FNHIS) disponibilizou R\$ 900 milhões para obras de urbanização de assentamentos precários, habitações de interesse social, elaboração de planos habitacionais e assistência técnica em 2008.

Em janeiro de 2007, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que prevê R\$ 106,3 bilhões para habitação até 2010, recursos suficientes para atender quatro milhões de famílias. Por meio do PAC, o Governo Federal tem estimulado as ações de regularização fundiária de favelas, e nos últimos meses houve o incremento de experiências na área e grande volume de recursos disponibilizados.

Os programas governamentais dedicados a superar o *deficit* habitacional são vários: destinados à aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social, arrendamento, produção de lotes urbanizados; urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social, além de programas voltados especificamente à regularização fundiária, assistência técnica para habitação de interesse social e apoio à elaboração de planos habitacionais de interesse social.

Para que Estados e Municípios possam acessar esses recursos e programas, a Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social impõe que seja apresentado Plano Local de Habitação de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda, fundamentadas em uma política habitacional construída de forma participativa. Os programas exigem também que os projetos de urbanização de favelas incluam, entre os itens de investimentos, a ação de regularização fundiária.

Devido a essas exigências, a maioria dos municípios brasileiros está em fase de debate e construção de suas políticas habitacionais, que devem trazer como um dos seus componentes importantes a regularização fundiária dos assentamentos precários, principalmente onde essa realidade é presente e integrante do *deficit* habitacional.

Mais recentemente, em julho de 2009, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) normatizado pela Lei n.º 11.977/2009, e que tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até dez salários mínimos. A proposta é conceder um milhão de moradias, e o volume disponibilizado é da ordem de dez bilhões de reais.

Esses fatos, aliados à situação estável da economia brasileira com condições favoráveis ao crescimento e à produção habitacional em grande ebulição no País, permitem afirmar que há perspectivas bastante favoráveis para a redução do *deficit* habitacional. Entretanto, cabe ressaltar que se referem a programas implementados em época de campanha eleitoral (2010) e, por essa razão, podem não ter continuidade ou sustentabilidade nos próximos anos.

3.2.6 Programa Habitar Brasil BID e Caixa Econômica Federal

Além dos avanços verificados na política urbana brasileira caracterizados pelos fatos elencados anteriormente, deve-se também destacar dois elementos fundamentais a este trabalho que são o Programa Habitar Brasil BID, cujos recursos disponibilizados financiaram as experiências objeto de estudo, e a instituição Caixa Econômica Federal, parceira estratégica do Ministério das Cidades nos programas de governo relacionados às questões urbanas.

O Programa Habitar Brasil BID surgiu em fevereiro de 2000, como um dos caminhos para solução da carência de condições adequadas de moradia e infraestrutura nas favelas brasileiras, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, atual Ministério das Cidades, que o implantou em trinta cidades, mediante um acordo de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O programa tem como objetivo elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias, predominantemente aquelas de baixa renda, que residam em assentamentos subnormais, bem como estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos como nas causas.

A proposta inovadora trazida pelo Programa Habitar Brasil BID é que os projetos ocorram de forma integrada, resolvendo a situação das áreas ditas “subnormais”, de forma a permitir que, a partir das intervenções, essas comunidades transformem-se em bairros legais, integrados ao restante da cidade, retirando-os da situação de exclusão em que se encontram e, principalmente, que as famílias beneficiadas alcancem um novo patamar de qualidade de vida.

O Regulamento Operacional do Programa Habitar Brasil BID (2000, p.10) prevê como objetivo específico do subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais:

Implantação de forma coordenada, de projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais, que compreendam a regularização fundiária e a implantação de infra-estrutura urbana e de recuperação ambiental nessas áreas, assegurando a efetiva mobilização e participação da comunidade na concepção e implantação dos projetos.

Isso significa dizer que a intervenção nas áreas irregulares entendidas como prioritárias do município devem ser atendidas com projetos integrados cujas ações contemplem solução para os problemas da comunidade escolhida sob todos os aspectos, sejam eles sociais, físicos, ambientais ou jurídicos. É importante salientar o aspecto jurídico, pois é sobre essa dimensão que o trabalho é dedicado, mais especificamente às ações de regularização fundiária.

O Regulamento do Programa prevê a regularização fundiária como item que compreende o conjunto de ações técnicas e jurídicas, incluindo o cadastramento físico da ocupação e o projeto de regularização ou parcelamento, necessárias à outorga de direitos de uso ou de propriedade dos lotes ou unidades habitacionais aos beneficiários. Denomina o conjunto de ações sociais, urbanísticas ambientais e jurídicas de Projeto Integrado de Urbanização.

O programa teve muitas dificuldades para ser implementado, desde o início, na fase de construção dos projetos, na constituição das equipes executoras e, até mesmo, na seleção das áreas prioritárias. O seu regulamento operacional, estabelecido por consultores do BID, é extremamente burocrático, e os seus procedimentos operacionais, carregados de controles excessivos e sujeitos a deliberações de diversas instâncias: Município, CAIXA, Ministério, BID e Órgãos de Controle.

Em razão desses fatores, aliados à descontinuidade administrativa nos municípios, pouca capacitação institucional e contingenciamento de recursos, os projetos custaram a deslanchar no País, e muitos ainda estão em andamento até hoje (2009), com dificuldades de conclusão.

Contudo, são experiências diferenciadas daquelas até então vivenciadas no País no âmbito da urbanização de favelas e que trouxeram relevantes aprendizados para todos os envolvidos.

A Caixa Econômica Federal (CEF), é uma empresa financeira pública, com caráter de Banco Múltiplo, que atua na área de desenvolvimento urbano desde a década 1930, numa dupla condição de banco comercial e agência pública de fomento. Na década de 60, com a

criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) a CAIXA passou a ocupar o papel de principal agente financeiro de habitação do País.

A partir de 1986, com a extinção do BNH, assumiu também o papel de administradora do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e de principal órgão de fomento ao desenvolvimento urbano, como braço operacional de órgãos públicos federais para os programas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana.

A atuação na área de desenvolvimento urbano foi crescendo gradativamente e teve um grande impulso em 1996, a partir da assinatura de convênios para o repasse de recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Desde então, a empresa acompanha e fiscaliza a execução dos objetos contratados com recursos de diversos órgãos federais tais como o Ministério das Cidades, Ministério da Justiça, Ministério do Esporte, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Planejamento e Gestão, Fundação Nacional do Meio Ambiente, Ministério do Turismo, dentre outros.

Por meio de suas agências e das Gerências e Representações de Desenvolvimento Urbano existentes em todos os estados, a CEF atua de forma crescente na esfera pública, prestando um conjunto cada vez maior de serviços especializados em desenvolvimento urbano e gestão pública em todos os municípios brasileiros.

As Gerências e Representações de Desenvolvimento Urbano (GIDUR e REDUR) são unidades da estrutura administrativa da CEF, formadas por equipes multidisciplinares, compostas por técnicos sociais, administradores, economistas, advogados, engenheiros e arquitetos, que têm como principais atividades: análise e aprovação de projetos; análise de custos; acompanhamento da execução de obras e serviços; liberação financeira e aprovação de prestação de contas, dentre outras.

A empresa é agente financeiro de diversos programas federais na área de desenvolvimento urbano, como o Programa Habitar Brasil BID, e, em função disso, é coadjuvante dos ministérios e entidades federais, na construção e implementação de diversas políticas públicas do segmento de saneamento, infraestrutura, habitação e gestão pública.

Na sua atuação em desenvolvimento urbano a CEF busca assegurar: a participação efetiva da comunidade na concepção e na decisão das soluções a serem adotadas nos referidos programas, a observância das diretrizes estabelecidas pelas políticas e programas governamentais, a execução de projetos conforme aprovados pelos órgãos públicos e a correta aplicação de recursos públicos (CEF, 2008).

Constata-se que nem sempre esses objetivos são alcançados em face da submissão das entidades repassadoras de recursos aos interesses dos municípios, pela falta de vontade política e pouca capacitação municipal, bem como pelos entraves burocráticos e políticos que sofre uma instituição governamental de grande porte. Contudo, a sua atuação nesse seguimento é bastante reconhecida, seja pelos órgãos governamentais de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU), seja pela própria população, que a vê como uma entidade forte e confiável.

Ao mesmo tempo, a empresa é também objeto de críticas e pressões sociais, pela burocracia excessiva e pelo fato de que, sendo o principal braço operacional do Governo, incorpora a responsabilidade pelo atendimento da demanda de habitação, saneamento e infraestrutura no País, questões que estão longe de serem resolvidas.

4 MARCO LEGAL

Neste capítulo, apresenta-se o marco legal existente em apoio às ações de regularização fundiária, contemplando o Estatuto das Cidades e legislação subsequente.

São também apresentados os instrumentos urbanísticos e jurídicos disponíveis para atuação em regularização fundiária, tanto os preventivos – de ampliação de acesso à terra urbana, como aqueles de caráter essencialmente curativos.

Pela influência nas ações de regularização fundiária, são efetuadas ainda neste capítulo duas reflexões que necessariamente se apresentam à discussão: o contraponto entre a função social da propriedade e o direito individual de propriedade, assim como a relevância do Plano Diretor Municipal, para onde culmina toda a responsabilidade da política de desenvolvimento urbano.

4.1 ANTECEDENTES

Cymbalista (2006) informa que as últimas duas décadas foram tempos de transformação com respeito a planejamento urbano no Brasil. O autor aponta como marco inicial dessa mudança na luta política em torno da política urbana a década de 1980, momento da redemocratização e das intensas mobilizações sociais, quando se articulou o “movimento nacional pela reforma urbana” cujas reivindicações principais eram a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, o combate à retenção especulativa de imóveis urbanos e a função social da propriedade urbana.

O movimento pela reforma urbana surgiu da luta dos movimentos sociais de busca por moradia e por setores técnicos de várias áreas, como advogados, arquitetos e urbanistas, engenheiros, além de técnicos de prefeituras e segmentos da Universidade. Trouxe avanços efetivos que foram evidenciados na Constituição de 1988, que contemplou a marca dos direitos humanos e cidadania buscados por esse movimento.

Até a promulgação da atual constituição, não havia um tratamento constitucional adequado da questão urbana e ambiental, e as cidades brasileiras cresceram sem um marco jurídico adequado que permitisse o controle do processo de desenvolvimento urbano (FERNANDES, 2000).

Osório (2003) informa que a legislação urbanística brasileira teve até então uma evolução fragmentada e incompleta, referindo-se a aspectos particulares e específicos do processo geral de urbanização e que demandam conflitos judiciais até os dias de hoje.

Especificamente na questão urbana, durante o processo constituinte de 1988, a grande conquista foi a inclusão no texto constitucional dos artigos 182 e 183, no capítulo da política urbana, que possibilitaram a instauração da função social da cidade e da propriedade e a gestão democrática no processo de construção das cidades.

A aprovação do capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal foi o fundamento de uma nova ordem estabelecida no País em matéria de direito urbanístico:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

[...]

Parágrafo 2.º – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

[...]

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

No artigo 182, a Constituição enfatiza a ação municipal, que tem como instrumento básico da política urbana o plano diretor municipal, e estabeleceu a função social da propriedade como princípio básico da política de desenvolvimento urbano. No artigo 183 instituiu o usucapião urbano, que contempla as ocupações e as posses como moradia familiar ou individual da área urbana inferiores a 25 metros quadrados.

Rolnik (2001, p. 27) constata que a Constituição Federal de 1988 tornou exigência a formação do sistema de normas do direito urbanístico, que deve ser composto pelas normas constitucionais

referentes à política urbana, lei federal de desenvolvimento urbano, o conjunto de normas da política urbana estabelecidas nas constituições dos estados, lei estadual de política urbana e a legislação estadual urbanística, e o conjunto de normas municipais referentes à política urbana estabelecidas nas leis orgânicas dos municípios, no plano diretor e na legislação urbanística municipal.

Salles (2007) considera que a constituição consagrou muitos avanços e refletiu o formato de um novo Estado que se escora no respeito aos direitos individuais, mas tem a preocupação em tutelar os direitos coletivos. Relativamente à propriedade privada, continua consagrada, mas agora submetida aos interesses coletivos. A propriedade tem toda a proteção e tutela, salvo quando não estiver cumprindo sua função social.

A posterior regulamentação dos artigos 182 e 183, em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, veio instituir os instrumentos urbanísticos necessários à política de desenvolvimento urbano e um novo modelo de gestão das cidades desenhou-se a partir de então.

4.2 ESTATUTO DAS CIDADES E A MEDIDA PROVISÓRIA N.º 2220/2001

Após onze anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada em 10 de outubro de 2001 a Lei n.º 10.257, o Estatuto da Cidade, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana objetivando principalmente o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia a cidades sustentáveis.

Segundo Rolnik (2001, p. 9) “poucas leis na história foram construídas com tanto esforço coletivo e com tanta legitimidade social”. Foi uma conquista de entidades civis e dos movimentos populares em defesa do direito à cidade e à habitação. É considerada uma lei progressista, inovadora e de vocação democrática.

A autora entende que o Estatuto funciona como uma espécie de “caixa de ferramentas” para as políticas urbanas locais. Cada município, fundamentando-se em sua leitura de cidade, por meio de seus planos diretores, determinarão quais instrumentos aplicar.

Segundo Oliveira (2001, p. 13), as possibilidades de ação do poder público municipal, com a vigência do Estatuto da Cidade, ampliam-se e consolidam-se. Considera também que o poder público municipal deverá responsabilizar-se pelo estabelecimento de normas especiais de urbanização, de uso e ocupação do solo e de edificação. A

autora acrescenta que, atuando nesse sentido, os municípios estarão atendendo a antigas reivindicações da população moradora em favela, invasões, vilas ou de alagados que, em alguns casos, até já foram urbanizadas e continuam sem a regularização fundiária. Lembra também dos casos em que a população adquiriu o terreno onde se encontra a denominada favela e, mesmo assim, continua sendo percebida como ocupante “ilegal” da área.

O Estatuto trouxe logo no seu artigo segundo as dezesseis diretrizes gerais da política urbana, que contemplam: a garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática; planejamento do desenvolvimento das cidades; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, dentre outras.

As diretrizes são norteadas pelo princípio da função social da propriedade e da gestão democrática e delegam ao município o papel principal na gestão do seu território. São consideradas as normas gerais do direito urbanístico e devem balizar a gestão municipal na aplicação dos vários instrumentos disponíveis para a gestão das cidades.

Para a regularização fundiária é reservado o importante papel de efetivar o direito à moradia para a população de baixa renda que vive em condições precárias e sem nenhuma segurança jurídica nas grandes cidades. A política urbana deverá contemplar aqueles que vivem nas favelas, nos loteamentos populares, nas periferias e cortiços, mediante políticas que permitam a eles obterem a segurança na posse mediante a legalização e a urbanização de áreas ocupadas pela população considerada pobre e miserável. (ROLNIK, 2001, p. 35).

A diretriz da simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo vem completar essa preocupação na medida em que o acesso à habitação popular seria facilitado com a simplificação dos procedimentos fixados pelo poder público para a legalização de loteamentos e habitações populares. Estimula-se, então, a simplificação da legislação e dos procedimentos pertinentes nos órgãos públicos. Entende-se que a complexidade e o nível de exigências dificulta o acesso à moradia e eleva seu custo.

Já a diretriz do planejamento indica que as ações urbanas e, dentre elas, as de regularização fundiária, devem ser planejadas antecipadamente, de forma integrada com as demais políticas, e de forma participativa, conforme a diretriz da gestão democrática.

Essas diretrizes complementam-se, e o entendimento é que em todas as ações de regularização fundiária o norte trazido por elas deve ser observado.

Assim, a regularização fundiária deve ser orientada pelo princípio democrático prevendo a participação da população em todas as fases dos projetos. Deve observar os princípios da cidade sustentável garantindo saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos a todos, ser objeto de integração ao planejamento da cidade, executada de forma articulada com os demais projetos de desenvolvimento do município, buscando evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, objetivar a sustentabilidade econômica social e ambiental, ser objeto de normas especiais de uso e ocupação, ser beneficiada pela simplificação da tributação e também da legislação edilícia.

Também em seu artigo 4.º, o Estatuto da Cidade concede importância à regularização fundiária quando a apresenta como um dos instrumentos jurídicos e políticos que poderão ser utilizados para a implementação da política urbana no País.

A regularização fundiária aparece como elemento importante para o cumprimento das funções social da cidade, juntamente com os instrumentos de planejamento municipal, como o plano diretor, o plano plurianual, a gestão orçamentária e os institutos tributários e financeiros, além de outros instrumentos jurídicos e políticos.

Especialmente em relação à regularização fundiária, a Lei n.º 10.257/2001 veio complementar e ampliar significativamente as possibilidades de atuação do poder público, estabelecendo-se um novo contexto que possibilita aos municípios desenvolver ações mais efetivas no controle das distorções da valorização imobiliária, na ampliação de formas de acesso à terra e maior agilidade nos processos que envolvem processos de regularização dos assentamentos precários.

Alfonsin (2007, p. 70) constata que até a vigência do Estatuto da Cidade os municípios tentaram em vão e heroicamente implementar os instrumentos previstos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal: “Não havia instrumental adequado para desenvolver políticas de regularização fundiária”.

Atualmente essa perspectiva é diferente, já que, além do Estatuto, diversas normas vieram completá-lo, dando-lhe maior eficácia e facilidade de aplicação.

A primeira delas foi a Medida Provisória n.º 2220/2001, cuja publicação ocorreu logo após a publicação do Estatuto, em 4 de

setembro de 2001. Dispõe sobre a Concessão de Uso Especial e criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

Essa norma foi publicada após o Estatuto da Cidade, haja vista que os artigos 15 a 20 do Projeto de Lei, que regulamentavam a Concessão de Uso Especial, objeto do artigo 183 da Constituição Federal, foram vetados pela Presidência da República na aprovação do Estatuto da Cidade. Esse veto teve como razão o fato de que não ressalvava do direito à concessão especial os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e destinadas a obras públicas.

A publicação dessa medida significou um grande avanço e uma revolução conceitual na medida em que impôs ao Poder Público o reconhecimento do direito subjetivo do ocupante de áreas públicas de obter a declaração do domínio útil sobre imóvel que ocupa. (ROLNIK, 2001, p.51).

O Estatuto da Cidade e a Medida Provisória n.º 2220/2001 constituíram uma nova ordem, cujo conteúdo facilita significativamente as ações voltadas à regularização fundiária, pois a sociedade passou a contar com um variado repertório de instrumentos para viabilizar a regularização da terra e, em conjunto com o capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988, estabelecem as diretrizes da política urbana no País, constituindo-se no principal marco legal da regularização fundiária.

4.3 OUTRAS NORMAS IMPORTANTES PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Progressivamente, o ordenamento jurídico, que teve o caminho aberto pelo Estatuto da Cidade, vem sendo aprimorado por outras medidas. As normas posteriores vieram trazer novas possibilidades e procedimentos para o acesso à moradia e às ações de regularização fundiária. Dentre as normas mais importantes que devem ser consideradas no contexto, citam-se as seguintes:

4.3.1 Lei n.º 11.124/2005 – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

Aprovada em 16 de junho de 2005, essa lei instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que centraliza todos os

programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observados os princípios e diretrizes estabelecidos pela Política Nacional de Habitação. Tem como principal objetivo garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de mais baixa renda, na qual se concentra a maior parte do *deficit* habitacional brasileiro.

Essa lei constitui-se em norma importante para a regularização fundiária na medida em que reforça, entre seus princípios, a função social da propriedade urbana, visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e à moradia digna, como direito e vetor de inclusão social (art. 4.º, inciso I).

Também, entre suas diretrizes, destaca-se a utilização prioritária de aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana, utilização prioritária de terrenos de propriedade do poder público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social, sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados e o incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia.

Decorrente dessa lei, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), de natureza contábil, possui por objetivo centralizar e gerenciar recursos orçamentários destinados à execução dos programas habitacionais de interesse social, assim como a exigência de constituição dos fundos estaduais e municipais de habitação devidamente respaldados e fiscalizados pelos conselhos estaduais e municipais de habitação (art. 12).

Além de constituírem os fundos e instituir os conselhos, a lei obriga os municípios e estados a apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda. Nesses planos devem estar inseridos programas de regularização fundiária para os assentamentos precários locais.

4.3.2 Resolução CONAMA 369/2006

Essa resolução dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP). É considerada um importante avanço para a regularização fundiária no País, em que pese toda a polêmica gerada pelo fato de permitir a manutenção de assentamentos já consolidados em

área de preservação permanente e por permitir supressão em área de APP.

Em sua Seção IV, que trata da Regularização Fundiária Sustentável de Área Urbana, é permitida no artigo 9.º a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana, que poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observados os seguintes requisitos e condições, dentre outros, dispostos em seus incisos: I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais; II - ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor ou outra legislação municipal; III - ocupação inserida em área urbana que tenha determinados itens de infraestrutura urbana implantada e apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare; IV - localização em algumas faixas de APP especificadas na Resolução; V - ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, e Medida Provisória n.º 2.220, de 4 de setembro de 2001; VI - apresentação pelo poder público municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável com exigências de requisitos específicos a serem cumpridos.

4.3.3 Lei n.º 11.481/2007

Essa lei trata do acesso aos imóveis da União para beneficiários de programas habitacionais.

A aprovação dessa norma representa progresso para a regularização fundiária, pois fortalece os instrumentos de reconhecimento do direito de posse da população de baixa renda, no que diz respeito à sua aplicação sobre imóveis da União. Retira os principais entraves jurídicos e aperfeiçoa a legislação patrimonial simplificando os processos de entrega de títulos, além de criar a possibilidade de alienação e transferência de imóveis públicos ociosos, para projetos habitacionais de interesse social.

A lei alterou o artigo 17 da Lei de Licitações (Lei Federal n.º 8666/93), permitindo alienação de imóveis patrimoniais ou dominicais, desde que desafetados, para os programas de regularização fundiária promovidos por órgãos ou entidades públicas.

Essa lei regulamenta, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União, ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das

ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os estados, Distrito Federal e municípios.

Segundo Imparato (2008, p.284), a função social da terra pública ficou mais óbvia com a promulgação da Lei n.º 11.481/2007, que prevê medidas para a regularização fundiária de imóveis da União. Ela informa que, de fato, essa nova lei dispensa de licitação os imóveis da administração pública, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social nos casos de alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis. A autora entende que essa nova lei facilitará a doação e a alienação tornando esses instrumentos mais utilizados para a regularização fundiária.

Outro caminho aberto por essa lei é que ela estabeleceu a possibilidade de utilização da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e Concessão Urbana Especial para fins de Moradia (CUEM) como garantia aos financiamentos habitacionais.

4.3.4 Lei n.º 11.977 /2009 – Legitimação na Posse

Recentemente, em 7 de julho de 2009, o Governo Federal sancionou a Lei n.º 11.977 que, além de dispor sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), trata da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Essa nova lei, no seu Capítulo III, apresenta conceitos, regras e procedimentos de âmbito federal para a promoção da regularização fundiária de assentamentos urbanos. A grande novidade da lei está justamente na definição desses procedimentos, pois simplifica os procedimentos legais de concessão da titulação.

Trouxe a “demarcação urbanística” e a “legitimação na posse”, instrumentos simplificadores e facilitadores das ações de regularização fundiária.

Por meio dos procedimentos estabelecidos na nova lei, espera-se que a legitimação na posse aconteça mais facilmente, já que muitos entraves burocráticos foram retirados. Talvez seja precoce fazer essa afirmação dado o pouco tempo de publicação da lei em questão, mas esta pode ser a grande inovação que surge depois do Estatuto da Cidade, pois presume-se que irá concretizar ações de regularização que eram difíceis e até mesmo impossíveis antes de sua publicação.

Cardoso e Oliveira (2009) consideram valiosa a nova lei para a efetivação da regularização fundiária e consequente redução do *deficit* habitacional, já que situações difíceis de regularizar anteriormente, como domínios desconhecidos, ocupações consolidadas em áreas de preservação permanente e áreas sujeitas à preterição política, poderão ser regularizadas mais facilmente, inclusive pela própria população interessada.

São apresentadas as seguintes possibilidades trazidas pela nova lei: simplificação dos procedimentos para a legitimação na posse; possibilidade de regularização, em áreas de preservação permanente, por decisão motivada, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada; a permissão para que as ações de regularização fundiária sejam promovidas pelos próprios beneficiários, cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais e outra entidades afins, além da própria União, Estados e Municípios; regularização fundiária de interesse específico (art. 61) e gratuidade dos procedimentos cartorários para custas e emolumentos (art. 68).

4.4 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E ACESSO À TERRA URBANA

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, com as demais normas relativas ao direito urbanístico existentes anteriormente, e com aquelas aprovadas mais recentemente, a sociedade passou a dispor de um variado repertório de instrumentos de regularização fundiária para viabilizar a titulação da terra.

Alguns instrumentos têm caráter preventivo, pois referem-se a medidas a serem adotadas no sentido de ampliar o acesso à terra e a evitar novos assentamentos precários. Outras são essencialmente curativas, destinadas a resolver situações já consolidadas.

Fernandes (2007, p. 24) reconhece que os programas de regularização fundiária têm caráter essencialmente curativo, mas é imprescindível que estejam associados a um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverter o quadro de exclusão do crescimento urbano.

As medidas curativas atuam diretamente na solução de problemas já instalados por meio da regularização plena dos assentamentos e reconhecendo os direitos de moradia já instalados nas cidades, conforme

Rolnik (2007). Dentre estes, citamos a usucapião urbana, a concessão de direito real de uso e a concessão especial para fins de moradia.

Santoro e Cymbalista (2008, p. 80) incluem entre os instrumentos de caráter preventivos aqueles destinados a recuperar a valorização social da terra urbana, como a outorga onerosa por alteração de uso e a outorga onerosa do direito de construir. Afirmam os autores que esses instrumentos devem ser considerados como instrumentos que influenciam a democratização do acesso à terra, que colaboram por combater a especulação imobiliária, a regular o mercado de terras e a promover a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização.

As políticas curativas precisam ser combinadas com as medidas de caráter preventivo por meio do planejamento e gestão do poder público com vistas a ampliar o acesso à terra e ofertar melhores condições de moradia, principalmente aos moradores de baixa renda.

Alguns instrumentos podem assumir as duas condições, como é o caso da ZEIS, que, em áreas consolidadas, tem caráter curativo e, em áreas vazias, assume caráter preventivo, para a reserva de terras para moradia. Também da mesma forma, cita-se a operação urbana consorciada que, dependendo da composição das intervenções propostas, pode ter caráter curativo, como por exemplo, na regularização de áreas precárias ou, então, cunho preventivo, quando resultar em estoque de terras para habitação popular.

Nos projetos de regularização fundiária, a articulação entre as políticas fundiárias e habitacionais são uma necessidade primordial e devem ser vistas como políticas complementares no sentido de poder atender aos problemas existentes (ação corretiva) e evitar o agravamento e o aparecimento de novas demandas (ação preventiva). Todas essas ações, preventivas ou corretivas, devem fazer parte de um planejamento mais amplo de melhoria urbana e inclusão social.

Com base nesse entendimento, apresenta-se a seguinte síntese (Quadro 1) contendo os instrumentos jurídicos e urbanísticos disponíveis para a regularização fundiária e para as demais políticas de habitação:

Quadro 1 - Síntese dos instrumentos de regularização fundiária

| INSTRUMENTOS JURIDICOS E URBANÍSTICOS | |
|--|---|
| Instrumentos preventivos, de ampliação do acesso à terra | Outorga onerosa de direito de construir |
| | Outorga onerosa de alteração de uso |
| | Transferência do Direito de construir |
| | Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS |
| | Parcelamento, Edificação e Urbanização Compulsórios- PEUC |
| | IPTU progressivo |
| | Desapropriação compulsória |
| | Consórcio Imobiliário |
| | Direito de Preempção |
| | Operações Urbanas Consorciadas |
| | Dação em pagamento |
| Instrumentos curativos, de regularização fundiária propriamente dita | Usucapião Individual e coletiva |
| | Concessão Urbana Especial para fins de Moradia - CUEM |
| | Concessão Direito Real de Uso - CDRU |
| | Direito de Superfície |
| | Alienação |
| | Doação |
| | Dação em pagamento |
| | Desapropriação/cessão |
| | Adjudicação compulsória |
| | Legitimação na posse trazida pela Lei 11.977/2009 |
| | Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS |
| Operações urbanas consorciadas | |

Fonte: Elaboração da autora, 2009

A seguir, são apresentadas sinteticamente as características de cada um desses instrumentos:

a) Outorga onerosa de direito de construir

A outorga onerosa de direito de construir está prevista no artigo 28 do Estatuto da Cidade, que estabelece: “o plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”.

Conforme explica Rolnik (2001, p.65) “a propriedade de um terreno não significa um poder ilimitado sobre ele”. Então, em certas áreas da cidade, pode ser estabelecido um potencial de construção adicional mediante remuneração ao poder público. Assim, a apropriação dos ganhos propiciados por alterações no potencial construtivo não beneficia apenas particulares e reverte em benefício da coletividade.

Esse instrumento é também denominado “solo criado” e abre possibilidades para a ampliação do acesso à terra urbana, pois a legislação obriga que os recursos arrecadados com os instrumentos sejam destinados para a regularização fundiária; execução de projetos e programas habitacionais de interesse social e constituição de reserva fundiária, dentre outros. (ESTATUTO DAS CIDADES, art. 26). Já é utilizado em algumas cidades do País, a exemplo de Florianópolis e Curitiba. Exige controle e participação social, já que os recursos arrecadados devem materializar os objetivos para os quais foram previstos, e devem, portanto, ser administrados com transparência e acompanhados pela população.

b) Outorga onerosa de alteração de uso

Esse instrumento previsto no artigo 29 do Estatuto possibilita que o plano diretor fixe áreas onde será permitida a alteração de uso do solo mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Segundo Cymbalista e Santoro (2008, p. 84), constitui-se de importante instrumento de recuperação da mais valia fundiária gerada pela valorização provocada pela alteração no uso do solo. Ainda, abre uma série de possibilidades aos municípios que promovem a expansão urbana por meio do redesenho constante do perímetro urbano e de mudanças de zoneamento de uso agrícola para urbano, ou usos menos valorizados para usos mais valorizados.

Da mesma forma que na outorga onerosa do direito de construir, os recursos arrecadados devem ter destinação específica, favorecendo as ações habitacionais e de regularização fundiária, dentre outras ações de apoio ao bem-estar coletivo e à justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

c) Transferência do direito de construir

A transferência do direito de construir acontece quando o poder público, mediante previsão no plano diretor, autoriza o proprietário de imóvel urbano a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir a que tem direito, quando o seu imóvel for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos ou comunitários, preservação de imóvel de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural e servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. (ESTATUTO DA CIDADE, art. 35).

Possibilita assim a regularização de assentamentos sem que seja necessário o desembolso de recursos pelo poder público e favorece a redução do *deficit* habitacional. Deve estar previsto no plano diretor e também exige controle e participação social em seu acompanhamento.

Segundo Rolnik (2001, p. 121), por meio desse instrumento, o poder público tem respaldo para subordinar o exercício individual do direito de construir a uma necessidade social ou ambiental mediante a transferência do exercício desse direito para outro local.

d) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

A instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) está prevista no inciso V, alínea f do artigo 4.º do Estatuto das Cidades como um dos instrumentos da política urbana. São zonas urbanas específicas que podem incidir sobre áreas públicas ou particulares, onde há interesse público de promover urbanização ou regularização jurídica da posse da terra, para salvaguardar o direito à moradia.

Segundo Alfonsin (2007, p. 83), as ZEIS visam a reconhecer como legal espaços da cidade que a própria comunidade zoneou para sua moradia, “coagida por invencível estado de necessidade, gerando conflito entre a cidade legal e a cidade real”. Completa a autora que as ZEIS regularizam, com normas específicas, próprias ao local e, às vezes,

“excepcionais, forjadas a partir das características próprias do assentamento”.

As ZEIS podem ser aplicadas em áreas ocupadas por assentamentos precários ocupados pela população de baixa renda ou em áreas ociosas com o intuito de atender às necessidades de terras urbanas para provisão habitacional de interesse social no município. A demarcação em áreas já ocupadas é mais comum, enquanto em áreas ociosas ela ainda não acontece na medida necessária a compor banco de terras para habitação de baixa renda.

Rolnik, Cymbalista e Nakano (2008, p. 17) esclarecem que a demarcação desse tipo de ZEIS em locais desocupados é mais difícil, porque esse tipo de proposta gera conflitos com os proprietários dos imóveis inseridos nesses locais. Com a aplicação desse instrumento, tais proprietários passam a ter menos possibilidades de aproveitamento do solo urbano. Trata-se de uma restrição de uso que afeta diretamente o valor do imóvel.

Os conflitos podem acontecer também com agentes do mercado imobiliário que têm interesse em usar as áreas demarcadas como ZEIS para outros tipos de empreendimentos destinados a grupos sociais com maior poder aquisitivo. Também, com moradores da vizinhança, que “entendem, erradamente, a aplicação desse instrumento como a perpetuação de habitações precárias que, por sua vez, são vistas como fatores de incomodidade e de desvalorização imobiliária”(ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, [2008?], p.18).

e) Parcelamento, Edificação e Urbanização Compulsórios (PEUC)

Esse é um instrumento que pode estar previsto para determinadas áreas gravadas no plano diretor para determinar o parcelamento, edificação ou a urbanização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Sua previsão legal tem origem na Constituição Federal, no parágrafo 4.º do artigo 182 e no artigo 5.º do Estatuto da Cidade.

A lei considera subutilizado o imóvel que tenha aproveitamento inferior ao mínimo previsto no plano diretor e dispõe que lei municipal definirá as condições e os prazos para as obrigações de edificar, parcelar e utilizar o solo urbano.

O PEUC possibilita a ampliação do acesso à terra para fins de moradia ao impelir os proprietários a darem utilização a lotes ociosos ou a edifícios não utilizados ou subutilizados. Oportuniza efetivar a função

social da propriedade, penalizando o uso inadequado e a otimização dos recursos públicos.

Uemura (2008, p. 117) afirma que a utilização do PEUC não é uma faculdade, mas sim dever do poder público. Justifica a autora que, apesar de poder haver interpretação diferenciada quanto à “faculdade” na aplicação do instrumento, não é esta a interpretação correta:

[...] Como toda competência constitucional, o exercício da autonomia municipal se expressa através de um poder-dever, significando que, dado um poder, ele obrigatoriamente deve ser exercido quando necessário à concretização dos direitos fundamentais. Em outras palavras, um imóvel traz efeitos negativos, decorrentes do não-uso – como a falta de terras no mercado; assim sendo, o município deve prever na legislação local (plano diretor e eventualmente, lei específica) um instrumento apto a reverter esta situação, sob pena de inconstitucionalidade por omissão.

f) Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo

Esse instrumento deve ser aplicado sequencialmente ao PEUC nos casos em que o proprietário não atendeu à notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

O Estatuto da Cidade prevê que a aplicação do instituto ocorrerá pela majoração da alíquota do Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU) pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Assim como o PEUC, o objetivo do instrumento é estimular a utilização socialmente justa do imóvel urbano ocioso.

g) Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública

Após decorridos cinco anos de cobrança de IPTU Progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido com as obrigações de parcelar, edificar ou utilizar, o poder público poderá desapropriar o imóvel, mediante pagamento em títulos da dívida pública, com prazo de resgate de até dez anos.

h) Consórcio Imobiliário

Instrumento estabelecido no artigo 46 do Estatuto, que faculta ao proprietário de área atingida pelo PEUC requerer ao município o

estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

No caso de aceite o requerimento, o proprietário transfere ao poder público seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

Difícilmente o proprietário urbano deixará de encontrar parceria mais atraente do que esta com o poder público municipal. Entretanto, Uemura (2008, p. 121) sugere que esse instrumento poderá ser útil naqueles casos em que, além de notificado, o imóvel seja delimitado como ZEIS, à qual o mercado formal ainda é refratário.

i) Direito de Preempção

Esse instrumento confere ao poder público municipal a preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares. (ESTATUTO DA CIDADE, art.25).

Deverá ter áreas delimitadas por lei municipal baseada no plano diretor, a qual definirá condições e prazo de vigência que não poderá ser superior a cinco anos.

É instrumento importante na indução ao desenvolvimento urbano, já que pode ser utilizado para regularização fundiária, projetos habitacionais, reserva fundiária, ordenamento da expansão urbana, implantação de equipamentos comunitários, áreas de lazer e de proteção ambiental.

Azevedo apud Rolnik (2001) aponta as seguintes vantagens na adoção do instrumento: permitir que o poder público seja notificado de todos os projetos de venda existentes na zona delimitada e, assim, evitar que se pratiquem atos danosos ao ordenamento da área, como por exemplo, demolição de prédios que devem ser conservados; adquirir progressivamente os terrenos necessários ao planejamento da cidade antes que o aumento dos preços torne inviável a aquisição; constituir reserva fundiária para os programas habitacionais.

j) Operações Urbanas Consorciadas

Essas operações estão previstas no artigo 32 do Estatuto da Cidade e consistem em um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados,

com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

Possibilitam a ampliação do acesso à terra urbana na medida em que podem ser estabelecidos arranjos que possibilitem ou facilitem projetos de regularização fundiária como, por exemplo, alteração de uso ou aumento do potencial construtivo do solo em troca de disponibilização de terra urbana para projetos de urbanização de assentamentos precários. Também favorecem o acesso à moradia por meio das contrapartidas exigidas dos investidores. Tem a mesma lógica da Outorga Onerosa permitindo alteração nos índices urbanísticos e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, mas associa as alterações a um plano urbanístico para uma área determinada (SANTORO e CYMBALISTA, 2008).

k) Dação em pagamento

É um instituto do direito civil que corresponde a uma modalidade de extinção de uma obrigação por meio da qual o credor pode consentir em receber coisa que não seja dinheiro em pagamento de dívida.

É utilizada na regularização fundiária quando, ao invés de desapropriar determinadas áreas de interesse público, o município recebe em dação o terreno, no caso em que os proprietários sejam devedores perante o ente municipal.

Pode ser uma medida de caráter curativo quando a área é ocupada por assentamentos precários ou, então, assumir função preventiva, quando é utilizada para reserva de terras para programas habitacionais.

Uemura (2008, p.123) apresenta essa possibilidade preventiva de utilização e como parte de uma política de gestão urbana do município. Afirma que “a dação pode constituir uma excelente forma de formação de estoque de terras, com diversas vantagens em relação à desapropriação, uma vez que não compreende fluxos monetários.”

A autora alerta, entretanto, que devem ser respeitadas algumas condições, por exemplo, estar regulada em lei que pode ser municipal, implica satisfação do crédito tributário e, portanto, receita tributária que deve ser computada como tal e corresponderá a um aumento dos gastos obrigatórios como saúde e educação sem que haja aporte monetário e, por último, é uma opção posta ao devedor que precisa aceitar o instrumento sob pena de inviabilizar a estratégia adotada.

l) Usucapião Especial de Imóvel Urbano – Individual e coletiva

Instrumento utilizado para áreas particulares, cujos terrenos tenham área de até 250 m², ocupados há mais de cinco anos ininterruptos para fins de moradia e sem oposição, não sendo os posseiros proprietários de outro imóvel (art. 9.º do Estatuto).

O possuidor pode acrescentar o tempo de posse de seu antecessor para fins de cumprimento do prazo de cinco anos.

Pode acontecer na modalidade coletiva, exclusiva para os casos em que não for possível identificar individualmente o lote ocupado por cada morador. O título que é obtido por meio da sentença de usucapião urbana é o título de propriedade.

De acordo com Afonso e Almendra (2003, p. 7):

Este dispositivo constitucional veio dar guarida ao imenso contingente dos sem-terra, favelados e cortiçados que povoam os grandes centros, garantindo a eles condições mínimas para a obtenção de um teto, sem o perigo sempre presente das desocupações violentas, dos despejos imotivados ou mesmo garantindo habitação com dignidade.

Salles (2007, p. 174) reconhece a utilidade e aplicação da usucapião individual, mas vê dificuldades no emprego da usucapião coletiva, pois esta exige organização dos próprios moradores e estes não conseguem organizar-se, principalmente nas favelas e nas áreas muito adensadas e pouco urbanizadas.

m) Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)

É um direito reconhecido pela Constituição Federal, em seu artigo 183 e regulado pela Medida Provisória n.º 2220/2001, sendo o instrumento hábil para a regularização fundiária de terras públicas, informalmente ocupadas pela população de baixa renda.(ROLNIK, 2001).

Pode ser aplicada a imóveis públicos, ocupados há mais de cinco anos, até 30 de julho de 2001, com posse sem interrupção e oposição, com terrenos de no máximo 250 m² e cujos posseiros não sejam proprietários de outro imóvel. Também pode ser individual ou coletiva nos casos em que não for possível individualizar os lotes ocupados. É

concedida gratuitamente pela via administrativa ou, em caso de recusa ou omissão do Poder Público, por via judicial. A concessão por meio de termo administrativo ou por sentença judicial servirá para efeito de registro em cartório.

Essa medida trouxe um grande avanço para as ações de regularização fundiária, pois possibilita a regularização de áreas públicas e também por constituir-se em direito subjetivo, que constitui obrigação do poder público. Entretanto é limitado às posses anteriores à data de 30 de junho de 2001.

Fernandes (2004, p. 318) lembra de moradores de assentamentos precários que ainda não são atendidos pela Medida Provisória em razão do estabelecimento da data limite, referindo-se às ocupações mais recentes e àquelas onde as questões ambientais impedem a regularização no próprio local.

[...] existem duas situações distintas quanto aos assentamentos informais: assentamentos onde os moradores têm o direito coletivo à regularização independentemente da vontade do Poder Público, e assentamentos onde as políticas de regularização ainda se inserem, como era tradicionalmente o caso, no âmbito da ação discricionária do Poder Público. (FERNANDES, 2004, p. 318).

Nessa preocupação estão inseridos os moradores de assentamentos precários que ocuparam áreas públicas após julho de 2001. Estes ficaram de fora, inclusive, dos benefícios da Legitimação na Posse, visto que, para terem esse benefício, é necessário o enquadramento nas regras da CUEM, que tem 30/07/2001 como data imite de ocupação.

n) Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

Instituída pelo Decreto-Lei n.º 271/1967, permite ao poder Público legalizar espaços públicos utilizados para fins residenciais. Pode ser gratuita ou onerosa. Tem caráter de escritura pública e pode ser aceita em garantia para financiamento habitacionais. Sobre CDRU, Souza (2003, p. 295) ensina:

Com a aplicação da CDRU não chega a se dar a transferência da propriedade, muito embora os ocupantes recebam garantias e vejam a sua

situação ser regularizada. Concessão de direito real de uso é um contrato celebrado entre o Poder Público e os ocupantes, contrato este que pode ser por tempo limitado ou ilimitado, embora renovável. O mais razoável é que o contrato seja por tempo ilimitado, extinguindo-se, entretanto, caso o concessionário venha a dar ao imóvel outra destinação que não a de moradia para si próprio e para sua família, ou caso o concessionário venha adquirir a propriedade (ou a concessão de uso) de outro imóvel.

O autor considera o autor que é esperado que a concessão seja conferida gratuitamente e que a garantia legal supramencionada é poderosa, mesmo sem implicar a propriedade do imóvel, pois o título concedido, seja por via administrativa ou, em caso de litúgio, por sentença judicial, servirá para efeito de regularização no cartório de registro de imóveis.

É um direito real, pelo qual se transfere o domínio útil. É resolúvel, o que significa dizer que se extingue pelo descumprimento das condições de uso pactuadas em contrato. Transfere-se por atos intervivos ou *causa mortis* e também pode ser concedida sob forma coletiva.

Basicamente, as principais diferenças entre as duas concessões apresentadas – CUEM e CDRU – é que, enquanto a CDRU é uma prerrogativa do poder público que se dá por discricionariedade do órgão, com raio de atuação não delimitado, a concessão de uso especial para fins de moradia é um “direito subjetivo” dos ocupantes de imóveis públicos, com critérios bem definidos para a concessão.

Weigand (2003, p.368) critica a manutenção do instrumento e entende que ele deveria ser extinto, podendo ser substituído pela CUEM e pelo Direito de Superfície, cujas condições são bastante semelhantes. Entretanto, é preciso fazer a distinção quanto à particularidade que carrega a CUEM, que pode ser exigida por via administrativa como um direito subjetivo.

o) Direito de superfície

Estabelecido nos artigo 21 a 24 do Estatuto da Cidade, permite que o proprietário de um imóvel urbano possa transferir para outras pessoas o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou

indeterminado, mediante escritura pública registrada em Cartório de Registro de Imóveis.

Permite ao morador usufruir do solo, subsolo ou do espaço aéreo de uma determinada área, sem que seja transferida a propriedade do terreno. Aquilo que for construído pelo superficiário torna-se de sua propriedade. O direito de superfície não significa que o morador tem direito ao solo, é de propriedade dele apenas o que for construído nele.

Weigand (2003, p.362) aborda as diferenças entre a concessão de uso e o direito de superfície e afirma que não há diferença essencial entre o conteúdo de ambos. “O Estatuto da Cidade não caracterizou bem os dois institutos e acolhe a ambos, embora não regulamente a concessão de direito real de uso, como o faz com o direito de superfície.”

A autora lembra que o Código Civil não trata da Concessão de Direito Real de Uso, mas refere-se à concessão de uso no capítulo da usucapião; que uso é o direito real que permite ao usuário usar a coisa e perceber os seus frutos. Por isso, a autora entende que “se o direito de superfície corresponde à concessão de uso, seria melhor utilizá-lo já que é bem mais estruturado do ponto de vista legal e doutrinário” (WEIGAND, 2003, p. 362).

p) Alienação

Consiste na venda dos bens públicos dominicais e somente é admitida se atender às disposições da Lei de Licitações.

Gouveia e Ribeiro (2008, p. 234) informam que a alienação não é muito utilizada para a regularização fundiária, mas pode ser instrumento útil para viabilizar a venda, para fins habitacionais, de prédios que tiveram uso especial destinados à administração direta ou indireta e que deixaram de ser utilizados.

q) Doação

A doação constitui-se em outra opção para a regularização fundiária e consiste na outorga onerosa e voluntária de um imóvel por parte do proprietário. Se efetuada pelo poder público, deverá ter autorização legislativa.

Carvalho, Gouveia e Ribeiro (2007, p. 87) informam que a doação pode ser simples ou com encargos. Simples quando não se exige nenhuma contrapartida ou condição e com encargos quando se atribui ao donatário o cumprimento de uma obrigação.

Rolnik (2001, p. 187) esclarece ser possível a alienação de imóveis públicos aos moradores de favela com dispensa de licitação, mediante a doação com encargos, já que a Lei de Licitações estabelece que devem constar do instrumento de doação os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato.

r) Adjudicação Compulsória

É mais um instrumento de regularização fundiária citado por Gouveia e Ribeiro (2008). Pode ser requerida quando o morador possui um documento que comprova que adquiriu e pagou pelo imóvel, mas não possui a sua escritura. A partir da comprovação, é proposta ação judicial, e o juiz decide pela adjudicação compulsória e registro em nome do comprador.

Pode ser especialmente útil na regularização de loteamentos irregulares, nos quais os moradores possuem contratos de compra e venda comprovando a aquisição, e o vendedor não se encontra em local conhecido para transferir a propriedade.

s) Desapropriação (Lei Federal n.º 4132/62)

É uma forma excepcional de aquisição de imóvel privado pelo poder público, sujeita a requisitos e condições constitucionais e legais. A desapropriação pode ser utilizada em casos de necessidade, de utilidade pública, ou de interesse social, como é o caso da regularização fundiária.

Carvalho, Gouveia e Ribeiro (2007, p. 74) informam que a partir da Lei Federal n.º 4.132/62, a desapropriação passou a ser utilizada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar seu uso ao bem-estar social como estabelecido em seu artigo 1.º. Desse modo, fortalece a ideia de desapropriar para fins de regularização fundiária.

A Lei estabelece que, após decretada a desapropriação, o município tem dois anos para fazer o depósito relativo ao valor de venda do imóvel ou pagar o valor acordado com o expropriado. A comprovação do depósito prévio possibilita ao juiz determinar a imissão na posse, que deve ser registrada na matrícula do imóvel para produzir os efeitos jurídicos. Com a imissão na posse, o município pode outorgar aos beneficiários de programas de regularização fundiária a cessão ou promessa de cessão da posse. Somente após finalizado o processo de desapropriação é que a propriedade plena será transmitida aos beneficiários. (CARVALHO, GOUVEIA E RIBEIRO, 2007).

t) Legitimação na Posse

É o mais recente instrumento de regularização fundiária trazido pela Lei n.º 11.977/2009, de 7 de julho de 2009, e é denominado por Salles (2009) de “usucapião administrativa”, pois prescinde de qualquer intervenção judicial. O autor considera que a nova lei “representa um auspicioso passo no sentido da desburocratização do setor urbanístico, podendo impulsionar, se convenientemente interpretada, o destravamento dos processos e procedimentos necessários para a regularização das cidades” (SALLES, 2009, p. 2).

A lei prevê instrumentos como a “demarcação urbanística”, que é aquele procedimento administrativo pelo qual o poder público demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.

Essa demarcação é um dos procedimentos para a “legitimação na posse”, conceituada como o ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante, do tempo e natureza da posse.

São passíveis desse procedimento imóveis que são caracterizados como sujeitos à regularização fundiária de interesse social e que são os seguintes, conforme o inciso VII, artigo 47 da Lei: i) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; ii) de imóveis situados em ZEIS; iii) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Se a área for pública, o poder público deverá notificar previamente os órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados, para que informem se detêm a titularidade da área, no prazo de trinta dias. Se não houver manifestação no prazo previsto, o poder público dará continuidade à demarcação urbanística.

Após a emissão da demarcação urbanística ao registro de imóveis, o oficial deverá proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições que a tenham por objeto. Depois de realizadas as buscas, o oficial do registro de imóveis deverá notificar pessoalmente o proprietário da área e, por edital, os confrontantes e eventuais interessados para, querendo, apresentarem, no prazo de quinze dias, impugnação à averbação da demarcação urbanística. Se o proprietário não for localizado nos

endereços constantes do registro de imóveis ou naqueles fornecidos pelo poder público, a notificação do proprietário será realizada por edital.

Decorrido o prazo sem impugnação, a demarcação urbanística é averbada na área da matrícula a ser regularizada e, a partir da averbação do auto de demarcação urbanística, o poder público deverá elaborar o “projeto de regularização fundiária” e submeter o parcelamento dele decorrente ao registro. Após o registro desse parcelamento, o poder público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados.

Conforme artigo 59, incisos I, II e III, a “legitimação de posse” devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia e será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público, desde que: I) não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; II) não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente; III) os lotes ou fração ideal não sejam superiores a duzentos e cinquenta metros quadrados.

Finalmente, o detentor do título de legitimação de posse, após cinco anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do artigo 183 da Constituição Federal.

A Legitimação na Posse apesar de recente, já vem sendo utilizada com sucesso em alguns municípios como, por exemplo, em Osasco, no Estado de São Paulo, e na cidade do Rio de Janeiro.

4.5 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS SOBRE O MARCO LEGAL

É preciso admitir que a existência dessa legislação e seus instrumentos, por si só, não garantem a efetividade dos diversos instrumentos disponíveis para a regularização fundiária. Outros fatores como desenvolvimento institucional dos agentes, vontade política, morosidade do judiciário, a necessária organização dos movimentos comunitários e a polêmica existente entre a função social da propriedade e os direitos da propriedade privada precisam ser considerados.

Os instrumentos jurídicos dificilmente conseguem ser viabilizados sem o suporte de um sistema de cadastro físico-territorial, composto com outras informações multifinalitárias que forneçam dados imprescindíveis à titulação tais como limites e confrontações adequadas e informações financeiras atualizadas.

Tampouco, comunidades sem um nível mínimo de organização, que propicie a participação necessária em processos de regularização, têm facilidades em ser beneficiadas por ações que culminem com a titulação da terra.

Importante considerar também as dificuldades provocadas pelo conflito instalado no Poder Judiciário em razão das divergências da legislação quando se trata de conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis. O Novo Código de Processo Civil, que pode divergir em alguns pontos com o Estatuto das Cidades provocando a ocorrência de conflitos judiciais.

Os fatores acima precisam ser considerados, pois impactam diretamente na potencialidade dos instrumentos disponíveis para a regularização fundiária, que são apresentados adiante.

Por essa razão far-se-ão breves considerações acerca de duas questões que merecem destaque, pois têm impacto direto na aplicabilidade dos instrumentos e se apresentam obrigatoriamente à discussão: a função social da propriedade em contraponto ao direito individual de propriedade e a relevância do plano diretor municipal, para onde culmina toda a responsabilidade da política de desenvolvimento urbano.

4.5.1 Função social da propriedade x propriedade privada e Estatuto x Código Civil

Até 1988, predominava a visão individualista do direito de propriedade do Código Civil de 1916 : “a lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens e reavê-los do poder de quem quer que injustamente o possua”, dita o artigo 524.

Segundo Mattos (2001), o conceito dado pelo Código Civil à propriedade propunha uma propriedade individual e absolutista, desprovida de um traço social, modelo este totalmente inadequado para dar suporte às decisões judiciais que se proponham a promover o direito e a justiça social.

Essa autora discorre sobre a enorme diferença entre os paradigmas legais sobre o direito de propriedade – o do Código Civil de 1916 e o da Constituição de 1988, trazendo à tona a realidade das cidades no início do século passado, que eram vistas como um aglomerado de terrenos de propriedade privada, onde a lei se ocupava basicamente das relações entre os indivíduos. Além disso, naquela época não se faziam tão sentidas as graves questões urbanas, sociais e ambientais .

Embora a função social da propriedade já houvesse sido introduzida a partir da Constituição Federal de 1934, esse princípio não foi devidamente definido à época, e, assim, o conceito do Código Civil para a propriedade urbana prevaleceu por longo período.

Segundo Fauth (2008, p 14), o Brasil como Estado Democrático de Direito passou a existir, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, com forte viés social priorizando as políticas sociais e demandas públicas. Isto significou, no Direito, uma importante mudança de paradigma, agora inspirado em ideais de justiça social e no reconhecimento de novos direitos coletivos, evidenciando a necessidade de revisão de alguns institutos, dentre eles, o da propriedade privada, que passa a ter uma função social. Alcançou-se o entendimento moderno de que o coletivo/social se sobrepõe ao particular/individual.

No que tange ao direito de propriedade, fundamental em matéria urbanística, a atuação estatal vem ocorrendo mediante intervenções públicas como as regularizações fundiárias, renunciando à ideia que prevalecia no Código Civil de 1916 de propriedade absoluta. Sua configuração passa a buscar um funcionalismo social, tal qual a função social da propriedade, quando a terra urbana e rural deixa de ser um bem destinado exclusivamente à vontade do proprietário, para ser um bem que deve ser aproveitado e atender a toda uma coletividade (FAUTH apud DOURADO, 2003, p. 478).

Mesmo após a Constituição de 1988, conforme relato de Fernandes (2000), o crescimento urbano ocorreu sob inúmeras controvérsias jurídicas acerca da possibilidade de intervenção estatal no domínio dos direitos individuais de propriedade e, especialmente, quanto à competência dos municípios para agir em matérias urbanísticas e ambientais, já que, na visão dominante, somente uma lei federal poderia regulamentar os direitos da propriedade privada diferentemente do Código Civil.

Registraram-se muitas resistências às políticas urbanas baseadas no princípio da função social da propriedade até que o Estatuto das Cidades veio normatizar a polêmica matéria e regulamentou diversos instrumentos destinados a sustentar o novo paradigma da propriedade urbana: parcelamento, edificação e utilização compulsórias, desapropriação-sanção, usucapião especial e zonas especiais de interesse social.

Reforçando esse novo direito, o Novo Código Civil em 2002 surgiu fundamentado em preceitos de ordem pública como a dignidade da pessoa humana e a função social da propriedade. O artigo 1228

preceitua que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais”.

Pires (2002, p.1772), analisando o debate em torno do direito à propriedade privada em contraposição à função social, sintetiza:

[...] a propriedade revela-se em dupla face: a privada, que se expressa pela apropriação individual da coisa, pela sua expressão econômica e que comparece nas relações privadas, e a pública, que a revela como instituto de proveito social, o que lhe traduz o princípio e o pressuposto de existência, semantizando-a necessariamente como encargo. (PIRES, 2002, p. 1772).

E ratificando seu entendimento, faz a seguinte consideração:

Novo enfoque há de se dar a propriedade, conformando-se-lhe o exercício de sua dupla destinação – de um lado, voltada para o titular e, de outro, para o fim social, como responsabilidade daquele que detém o domínio. É obrigação do titular de propriedade, até mesmo em razão da finitude do objeto apropriável, manejá-lo em lógica redistributiva da vantagem que dela advém, como já ensinava Rippert, ao anunciar que a propriedade não é legítima senão quando se traduzir por uma realização vantajosa para a sociedade. (PIRES, 2002, p. 1773).

Em que pese o avanço da legislação que veio dar suporte a esse novo direito, que reflete a realidade das cidades brasileiras, muito ainda há de ser debatido e assimilado, pois o assunto é bastante polêmico.

Nesse contexto é importante também trazer a tona o debate existente entre os juristas sobre as relações entre o Código Civil e o Estatuto da Cidade que questiona se a vigência do novo Código Civil de 2002 revoga ou modifica os princípios e normas estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

Ocorre que no Estatuto determina-se que serão utilizados, entre outros instrumentos jurídicos, os institutos da desapropriação, das servidões e limitações administrativas; a concessão de uso especial para fins de moradia; a usucapião especial de imóvel urbano; o direito de

superfície; o direito de preempção. Institutos estes que, de uma forma ou outra, estão também contemplados no Código Civil.

Gómez (2004) afirma que os princípios do novo Código Civil se harmonizam bem com a lei urbanística, embora o novo Código Civil não se refira expressamente ao Estatuto da Cidade e prospecta que não haverá arestas de difícil transposição quanto à sua aplicação perante o Código.

Contudo, o autor faz forte crítica para o silêncio do Código Civil em relação ao Estatuto da Cidade e afirma que “o legislador esqueceu por completo no novo Código Civil até a própria existência do Estatuto da Cidade”. Justifica:

Surpreendentemente, nem no artigo 1.228, § 1.º, onde o legislador exige que o direito de propriedade seja exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, nem quando a lei civil se ocupa dos direitos de vizinhança ou de regulamentar os limites entre prédios, faz a mais mínima menção às diretrizes da política urbana ou à legislação urbanística. **Silêncio absoluto.** Mas surpreendente ainda é que o novo Código, ao regulamentar o direito de construir, limita-se a estabelecer que "o proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos", esquecendo por completo que os mencionados regulamentos administrativos de policia foram já substituídos, no âmbito urbano, pelo Estatuto da Cidade e o planejamento urbanístico surgido a seu amparo. Ante isto, nada pode dizer-se, simplesmente que **o esquecimento do legislador é absolutamente injustificado e totalmente lamentável.** (GOMEZ, 2004, p. 5, grifos nossos).

A matéria é controversa e está longe da unanimidade, pois não se pode sustentar que o Estatuto da Cidade, como um direito social, tenha normas incompatíveis com o Código Civil que prevaleçam sobre este, e tampouco pode-se afirmar que o Código, como lei posterior, revogue o que no Estatuto é aceitável.

A ideia é que as duas normas sejam integradas, pois alguns instrumentos da política urbana não podem ser completamente entendidos nem aplicados sem o apoio das normas civis.

Gómez (2004) conclui que aplicando a mais estrita lógica jurídica e salvo o interesse público, deve ser aceito que o Código Civil revoga as normas do Estatuto da Cidade que sejam contrárias aos seus dispositivos pois “a integração normativa do Código Civil e do Estatuto da Cidade tem que ser absolutamente respeitosa da função social da propriedade do solo urbano garantida na Constituição e detalhada na lei urbanística”. (GÓMEZ, 2004, p. 6).

Faz uma ressalva, entretanto:

[...] no caso de existir normas conflitantes entre ambos os corpos legais, que tenham a finalidade de regulamentar relações de Direito privado em cuja criação intervenha a livre e espontânea vontade das partes, **será aplicável preferentemente o Código Civil**, independentemente de sua utilização como direito supletivo caso de existir lagunas na legislação urbanística. (GOMEZ, 2004, p 7 grifo nosso).

Uma das principais consequências dessa discussão quanto ao direito individual de propriedade e a função social e de eventuais divergências entre Código Civil e Estatuto da Cidade, para as ações de regularização fundiária, é que enquanto não for totalmente compreendida e livre de interesses particulares, ela favorece a insegurança jurídica e patrocina futuros conflitos entre as partes. É verdade que elas não se impõem, mas estão sempre presentes e podem ser trazidas à tona a qualquer momento, dificultando as ações de regularização fundiária.

4.5.2 O papel do Plano Diretor e a articulação com as políticas fundiária e habitacional

O plano diretor do município é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, conforme atribuições delegadas pelo Estatuto da Cidade e Constituição Federal. Desta forma, paira sobre os municípios a enorme responsabilidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade de forma a fazer valer o direito a cidades sustentáveis.

O plano diretor é carregado de importância para a regularização fundiária, pois os instrumentos necessários à sua efetivação, ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade, devem estar

explicitados na lei municipal, que precisa contemplar um projeto de cidade sustentável em que todos os cidadãos têm acesso aos direitos fundamentais.

Salles (2007, p. 151) lembra do conteúdo básico do plano diretor que tem implicações diretas no cumprimento de uma política urbana única para a cidade e para dar praticidade à função social da propriedade, imprescindível, portanto, para a regularização fundiária: previsão do zoneamento com a fixação da potencialidade construtiva em cada região; previsão de áreas a serem desapropriadas pelo interesse coletivo; delimitação de áreas para a regularização fundiária; delimitação de áreas de preservação, dentre outros.

Portanto, a implementação da política de regularização fundiária exige articulação com as políticas habitacionais, de saneamento e de mobilidade e, por consequência, com os princípios e diretrizes gerais expostos no plano diretor do município.

O objetivo da articulação entre as políticas de regularização fundiária e as demais políticas é garantir a integração entre os processos nas diversas esferas de poder e assegurar sua efetividade, de forma a atender as demandas sociais e econômicas da população e viabilizar a adequação da infraestrutura urbana.

Por isso, a cidade precisa ser entendida e tratada em seu conjunto mediante seu plano diretor, que articula setorialmente os planos, programas e projetos, incluindo aí a regularização fundiária, pois ela envolve aspectos sociais, ambientais, territoriais e legais e precisa estar integrada com todas as demais políticas municipais.

Essa articulação sobre uma base territorial comum oportuniza vínculos e possibilidades de atuação inovadoras, promove o rompimento da atuação setorial e propicia a elaboração de projetos que pensam o cidadão de forma a integrar suas demandas.

Assim, o plano diretor tem papel fundamental para a regularização fundiária, pois nele devem estar previstos os instrumentos preventivos que possibilitam a ampliação do acesso à terra e instrumentos curativos que permitem a solução dos principais problemas encontrados nos assentamentos precários. Compete ao município a tarefa de implementar as normas e também a política de regularização fundiária.

O Plano Local de Habitação, por sua vez, deve conter a política de regularização fundiária dentre seus objetivos e metas e deve estar também articulado com os demais planos setoriais, principalmente o de saneamento e o de mobilidade urbana. Somente dessa forma as ações de regularização fundiária serão facilitadas e terão o êxito esperado em seus

objetivos de conceder cidadania aos moradores de assentamentos precários.

Importa também destacar o aparato institucional necessário para a eficácia dessa integração da política urbana municipal.

Segundo Pereira e Pinheiro (2008, p. 165), a eficácia do plano diretor vai depender da atitude e do compromisso da sociedade local e, especialmente, da administração pública, para que suas operacionalização se faça no respeito às decisões, diretrizes e decisões acordadas.

Para tanto, os autores recomendam que promoções profundas devem acontecer na gestão pública, tanto no interior da administração quanto na relação da sociedade com o poder público. Para a gestão integrada e participativa do Plano Diretor destacam três aspectos: 1. reorganização da Prefeitura; 2. a regulamentação dos instrumentos; 3. a implementação de um sistema de gestão participativa para monitorar a revisão e manutenção do plano diretor.

Este seria um modelo ideal, mas está longe de constituir-se em realidade na maioria de nossas cidades e, portanto, um grande caminho ainda deve ser percorrido para que o estabelecido em normas possa ser observado na prática.

Osias (2009) incita-nos a esse desafio lembrando que poucos são os casos dos municípios administrados a partir da noção de território, de uma leitura sistêmica de suas potencialidades e carências, mas é exatamente essa visão que se constitui num elemento facilitador de articulação das políticas públicas e compreensão dos cidadãos sobre o papel do poder público e sobre a apropriação social do espaço. As ferramentas estão aí para serem utilizadas e cabe a nós, técnicos com algum conhecimento sobre elas, fomentar essa prática, instigar na população a participação cidadã e propor aos nossos municípios projetos que ajudem a transformar essa realidade.

5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: UMA PROPOSTA IDEAL DE ATUAÇÃO

Neste capítulo, trata-se, especialmente e de forma mais intensa, da regularização fundiária urbana. Fundamentando-se no conceito já estabelecido no capítulo primeiro, apresenta-se o entendimento da regularização fundiária plena e sustentável, assimilado a partir da pesquisa bibliográfica e da experiência profissional da autora. Consiste em resultado específico da pesquisa, que busca estabelecer um processo padrão de regularização fundiária, assim como, discute seus efeitos possíveis.

Num primeiro tópico, apresenta-se o conceito mais abrangente de regularização fundiária plena e sustentável. Em seguida são apresentados os aspectos essenciais dentro dessa concepção, abordando-se a multidisciplinaridade e interdisciplinaridade exigidas.

Num terceiro tópico, são apresentadas as principais etapas de um processo padrão de regularização fundiária, apesar de não existir um roteiro rígido para os projetos, e, tampouco, uma regra única que seja aplicável a todas as situações, já que cada assentamento detém particularidades próprias que devem necessariamente ser tratadas de forma específica. Entretanto, faz-se uma proposição de processo padrão ideal, com requisitos mínimos a serem diagnosticados, planejados e executados, para alcançar a plenitude e a sustentabilidade exigidas.

Por fim, num quarto tópico, a partir do entendimento de que é importante reconhecer os impactos da regularização fundiária para o seu planejamento adequado, são apresentados os possíveis resultados a alcançar com a execução dessa política pública. São esboçados os efeitos esperados e positivos e também alguns efeitos indesejáveis e de impacto negativo, tanto para as famílias quanto para a sociedade.

5.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA E SUSTENTÁVEL

Minnicelli (2008), ao efetuar retrospectiva sobre a evolução da regularização fundiária, lembra que a regularização fundiária no seu início tinha objetivos diferentes dos de hoje, focando principalmente as questões urbanísticas, sem considerar questões jurídicas, sociais e ambientais.

[...] em seu primórdio a hoje chamada regularização fundiária nada mais era do que erradicar (ou remover) favelas ou conformar a uma determinada área da cidade (a favela) a um mínimo de urbanismo que a cidade já observava. Daí o nome urbanização de favelas. Consistia em dar a estas áreas um aspecto mais regrado, obediente, aformoseado. As demais preocupações (especialmente segurança na posse e a questão ambiental) não estavam presentes. (MINNICELLI, 2008, p. 18).

Com o passar do tempo e o aprendizado trazido com as experiências, revelou-se que a simples urbanização ou a titulação não solucionavam os problemas dos assentamentos precários. Foram sendo, então, incorporadas outras dimensões imprescindíveis à regularização fundiária, considerada em toda a sua plenitude.

Além da regularização dominial, ou simplesmente a regularização urbanística como ocorria no início, para que a regularização fundiária seja plena, é preciso implementar, conjunta ou previamente, ações de cunho ambiental e principalmente social.

Para Gouveia e Ribeiro (2008, p. 216), não basta o reconhecimento e a segurança na posse por meio da concessão de um título. Para a regularização ser plena e sustentável, é preciso oportunizar ao cidadão endereço, identidade, acesso aos serviços básicos, equipamentos coletivos e transporte. Além disso, deve propiciar a transformação da economia informal em economia formal, permitindo o acesso ao crédito para melhoria de suas habitações, a integração do cidadão à cidade, o direito à moradia digna e à cidadania plena.

Para levar cidadania à população moradora de assentamentos precários e os direitos que lhes são garantidos, os programas de regularização devem ser articulados, combinando as dimensões urbanística, ambiental, social e jurídica. Além disso, devem estar articulados com a Política Habitacional e o Plano Diretor do Município, para que sejam justas e sustentáveis, ou seja, de nada adianta regularizar uma favela, dar-lhe toda condição urbanística e legal, se o município não tem uma política habitacional adequada e preventiva que busque a ampliação do acesso ao solo urbano. A ausência de uma política de habitação séria para todas as faixas de renda, que impeça o processo de gentrificação, põe em risco a sustentabilidade dos programas de regularização fundiária.

Neste sentido, podemos dizer que, além de plena, contemplando todas as dimensões, a regularização fundiária deve também ser sustentável, permitindo que os beneficiários mantenham-se na condição da melhoria pretendida, seja por meio de ações sociais que promovam sua integração na cidade legal e seu desenvolvimento econômico, ou por meio de medidas preventivas de planejamento e gestão, levadas a cabo pelo Poder Público, no sentido de promover o acesso à terra para todos.

O reconhecimento jurídico das comunidades e áreas informais é condição essencial para que as políticas públicas possam avançar, mas é preciso que essas comunidades tornem-se visíveis para a cidade. Não adianta executar os programas de regularização, legalizar os lotes, dar casas novas, se essa população vai continuar excluída da cidade. Morar dignamente requer ações de inclusão, o que só é possível com planejamento efetivo, tendo presente a ideia da sustentabilidade social, econômica e ambiental. Se esses assentamentos não tiverem as mínimas condições de desenvolvimento, continuarão sendo depósitos de pessoas sem nenhuma perspectiva de futuro e reproduzindo as mesmas desigualdades. É necessário que as pessoas ali residentes tenham opções de interagir com a cidade “legal”, seja para o trabalho, seja para a educação ou o lazer. É preciso que a localidade tenha condições de receber investimentos vindos de outras localidades. A comunidade precisa ser incluída na cidade, e a cidade ser trazida para a comunidade numa via de mão dupla com benefícios a ambas.

A regularização fundiária será plena e sustentável a partir do momento em que esteja inclusa nos instrumentos de planejamento do Poder Público, que deve contemplar mecanismos de contenção da pressão do mercado imobiliário, políticas sociais habitacionais preventivas e políticas sociais de estímulo à geração de emprego e renda.

Mesmo nos casos em que os projetos tragam benefícios urbanísticos e a titulação pretendida, nas situações em que não é executada de forma plena, considerando todos seus aspectos essenciais e sendo planejada sistemicamente com as demais políticas públicas, corre-se o risco de ser reproduzida a precariedade, caracterizando-se a regularização fundiária como incompleta e insustentável.

5.2 DIMENSÕES ESSENCIAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Cada assentamento detém características que lhe são próprias, fruto de sua origem, história, cultura, contexto político e social, condições econômicas e ambientais. Desse modo, no momento de planejar um projeto de regularização, todas essas dimensões devem ser consideradas, e soluções diferenciadas e particulares devem ser adotadas. Além disso, ao decidir-se pela regularização de um assentamento precário, e tendo como objetivo primeiro titular as pessoas em sua posse, deve-se considerar todas as ações necessárias a serem aplicadas na área para se chegar até a entrega do título definitivo, como, por exemplo, as obras físicas, ações sociais, jurídicas e ambientais.

Verifica-se, assim, que a regularização fundiária, para ser plena e sustentável e atingir todos os seus objetivos, que vão além da simples urbanização ou somente titulação, não pode prescindir de considerar alguns aspectos que lhe são essenciais, como o social, econômico, político, cultural e ambiental. Para se chegar à titulação definitiva, deve-se ter como objetivos específicos diversas regularizações: a regularização urbanística, jurídica, registral, edilícia e, até mesmo, a fiscal. Além disso, os projetos devem ser acompanhados por ações sociais que possibilitem o controle e a participação social.

Em outras palavras, um programa de regularização fundiária pressupõe diversas regularizações e ações que devem estar sempre permeadas pela dimensão ambiental, cultural, política, econômica e social. Significa dizer que deve ser embasada por diagnósticos adequados nos diversos aspectos que lhe são particulares, para, então, seguir adiante no planejamento e execução das regularizações necessárias. Não somente no planejamento, mas durante todo o processo de execução, essas dimensões devem estar presentes, norteando as ações e atividades decorrentes.

Numa favela isolada da cidade formal por barreiras físicas, por exemplo, a regularização urbanística deve considerar as condições de acesso à cidade formal e a preocupação de integração espacial. Da mesma forma, um assentamento que não tenha atendimento adequado de escola e creches para suas crianças, deve ter prevista na intervenção física, a construção de escolas e creches. No mesmo sentido, em um assentamento próximo a um corpo d'água, deve ser considerada a manutenção ou recuperação das áreas de preservação permanente, por meio de um projeto ambiental adequado às condições locais.

Importante repisar que as questões culturais, ambientais e sociais presentes em um assentamento devem embasar projetos sociais, de recuperação e preservação ambiental e as obras físicas. As regularizações decorrentes (urbanística, jurídica, edilícia e fiscal) também serão norteadas por esses fatores durante todo o processo de implementação.

Para clarificar essa situação, pode-se citar a escolha dos instrumentos para a titulação da terra. Os contratos e termos devem ser elaborados por meio da participação coletiva, e as condições contratuais devem refletir todo o contexto e a compreensão do grupo envolvido. Não adianta impor condições de pagamento exigentes, por exemplo, se pelas condições financeiras dos moradores vislumbra-se que eles não poderão pagar pelos benefícios recebidos. Neste caso, devem ser contempladas nos contratos situações de exceção, como carência para o pagamento em caso de dificuldades financeiras ou situações imprevistas, como desemprego e doença em família.

Outro exemplo é a definição dos equipamentos comunitários a serem construídos, que devem ser projetados com base nas necessidades da comunidade, devidamente identificadas no diagnóstico socioeconômico. As construções devem ser projetadas de acordo com a cultura e tradições da comunidade e o projeto de engenharia partir da leitura social efetuada na comunidade. Desta mesma forma, verificam-se na prática vários outros momentos em que é imprescindível a integração entre as diversas dimensões e regularizações para se atingir a regularização fundiária de forma completa.

O entendimento aqui apresentado pode ser expresso pelo esquema proposto na Figura 1 a seguir:

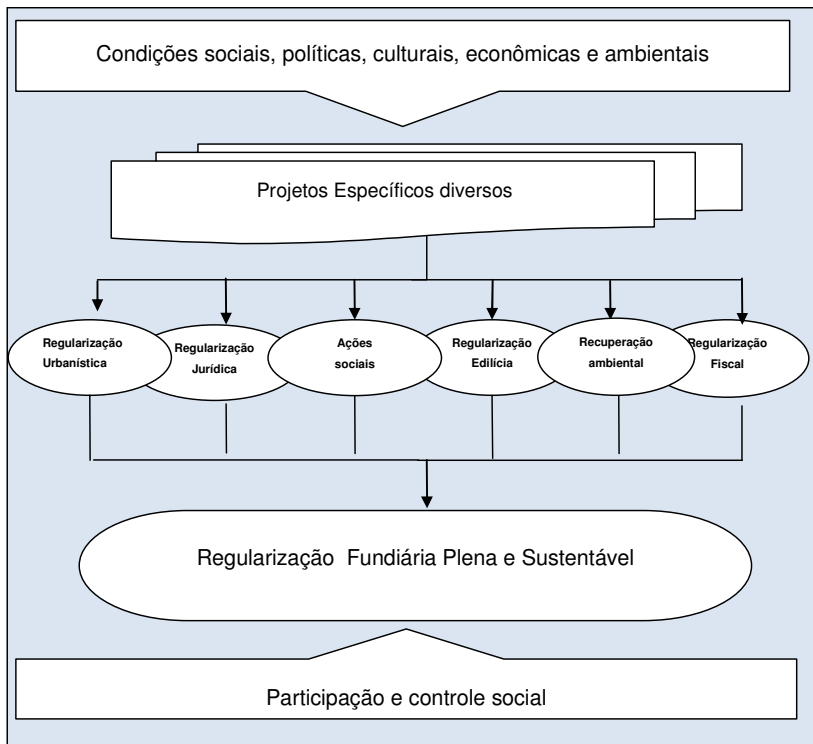


Figura 1 - Aspectos essenciais da regularização fundiária

Fonte: Elaboração da autora, 2009

A partir dessa concepção, as regularizações pertinentes a um programa de regularização fundiária são as seguintes:

- a) Regularização Jurídica: consiste em todos os procedimentos legais e administrativos necessários à titulação da terra em nome dos moradores. É concluída com o registro em cartório de título em nome do ocupante. Pela diversidade de atividades requeridas para chegar-se a essa regularização, há autores que especificam a regularização registral, mas optamos por deixá-la contida nesta categoria de regularização por entender que o registro no Cartório de Registro de Imóveis finaliza a regularização jurídica.

- b) Regularização Urbanística: refere-se a todas as ações destinadas a urbanizar o assentamento dando-lhe a conformidade conforme os padrões urbanísticos exigidos pelas normas municipais. Esses padrões nos assentamentos precários, via de regra, são estabelecidos pelas Leis das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou (AEIS), com critérios diferenciados dos padrões exigidos para o restante da cidade, dependendo de cada caso. Por exemplo, as ruas podem ser mais estreitas que o restante da cidade, e os parcelamentos podem ter tamanhos menores, de forma a possibilitar a manutenção da comunidade onde está inserida, evitando-se remoções. Esse acerto urbanístico tem como objetivo o conforto, a segurança e a estética. A ênfase da regularização urbanística deve ser a integração do assentamento à cidade, à mobilidade e a está relacionada, de forma intrínseca, aos projetos de obras físicas como os equipamentos comunitários e novas unidades habitacionais.
- c) Regularização Técnica ou Edilícia: Consiste na regularização das edificações perante o código de posturas municipais. O objetivo é conceder o documento de “Habite-se” permitindo que os imóveis sejam registrados no cartório de Registro de Imóveis.
- d) Regularização Fiscal ou Tributária: Diz respeito à regularização do imóvel no cadastro imobiliário municipal com vistas à adequação para fins de tributação. Logicamente espera-se que essa população tenha condições especiais no que diz respeito à cobrança de tributos, como reduções ou isenções, entretanto a regularização do cadastro imobiliário é condição necessária para a administração dessas situações especiais.

Essas regularizações são resultado de projetos executivos que devem ser realizados de forma integrada: projeto social, também chamado de projeto de participação comunitária; projeto urbanístico e de construções; projeto de recuperação e preservação ambiental. Para o bom andamento do processo de regularização e o seu adequado acompanhamento, recomenda-se também a elaboração formal de um projeto jurídico que contemple as ações legais, jurídicas e administrativas necessárias para completar todas as regularizações esperadas.

Considerando a regularização fundiária como uma política complexa que contempla diversas dimensões, a sua implementação exige multidisciplinaridade e interdisciplinaridade. Multidisciplinaridade significa contar com diversos profissionais na condução dos projetos, com formações diversas como direito, engenharia, arquitetura, planejamento urbano, serviço social, geografia e administração, dentre outras. Esses profissionais devem trabalhar de forma interdisciplinar, ou seja, diversos profissionais, de formações distintas, trabalhando em equipe para a realização conjunta e integrada dos projetos.

A realização das diversas atividades de forma integrada é condição para a adequada condução de um projeto de regularização fundiária. Já na fase de planejamento, começa a necessidade da interdisciplinaridade, pois engenheiros e arquitetos irão projetar as obras físicas com base no diagnóstico social, elaborado por economistas, sociólogos ou assistentes sociais. A interdisciplinaridade será requerida também em diversas outras situações, como por exemplo, nas reuniões comunitárias em que devem estar presentes arquitetos para expor os projetos arquitetônicos e advogados para esclarecer condições da titulação.

Aproveita-se para as ações de regularização fundiária o que afirma Guimarães (2004, p. 2), ao se referir à matéria urbanística:

A inevitável incidência das diversas ciências no estudo e disciplina do fenômeno urbano leva a crer que o jurista ou arquiteto sozinhos, não mais resolvem os problemas da cidade, porque convergem, na solução deles, conhecimentos sociológicos especializados, geográficos, estatísticos, de engenharia sanitária, de biologia, de medicina, e sobretudo políticos e econômicos. (GUIMARÃES, 2004, p. 2).

Essa constatação confere com o entendimento de que a multidisciplinaridade e interdisciplinaridade são fatores imprescindíveis aos projetos de regularização fundiária, sendo fundamentais ao bom andamento e atendimento dos objetivos propostos.

5.3 ETAPAS DE UM PROCESSO PADRÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Para atingir a regularização fundiária plena, diversas etapas precisam ser cumpridas de forma articulada. Essas etapas e os seus passos correspondentes variam conforme a situação de cada assentamento, se uma favela, um loteamento irregular ou um conjunto habitacional, e também conforme a origem da área, se pública ou privada.

Embora não exista um padrão rígido a ser seguido, numa proposta de passos mínimos a serem cumpridos, podemos destacar as seguintes etapas que podem ser representadas pelo esquema apresentado na Figura 2 a seguir:

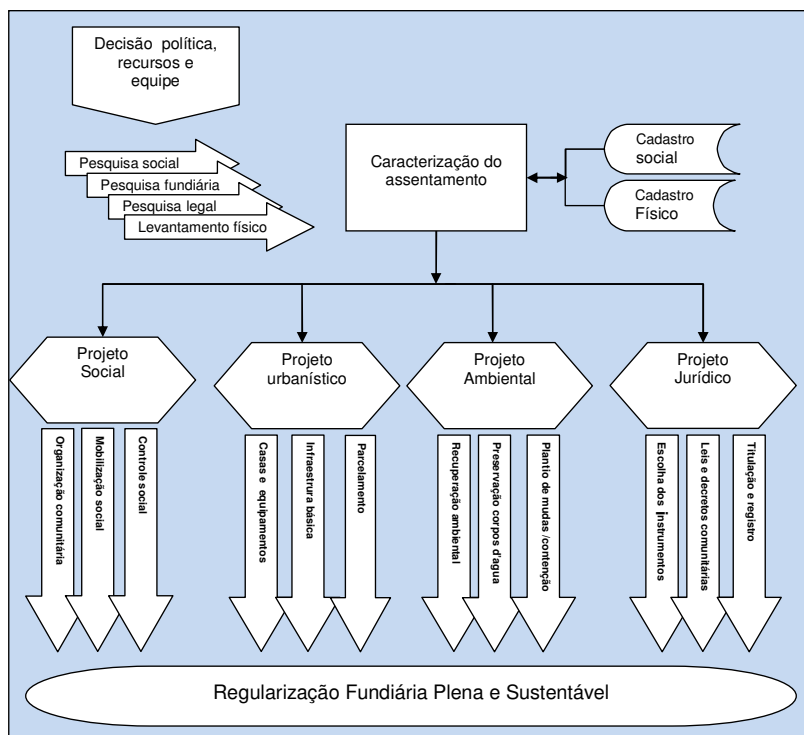


Figura 2 - Representação de um processo padrão de regularização fundiária plena

Fonte: Elaboração da autora, 2009

Neste trabalho, propõe-se a construção de um processo padrão que contemple todas as etapas possíveis, sendo algumas aplicáveis a determinados casos e outras não. Por exemplo, na regularização de um loteamento irregular, a pesquisa fundiária talvez seja desnecessária, assim como a construção de novas moradias. Ou, então, se a política habitacional já foi discutida e a legislação adequada às Zonas de Interesse Social, podem não ser necessárias alterações na legislação municipal.

Cumpra lembrar que essas etapas nem sempre acontecem uma seguida das outras, mas podem acontecer simultaneamente. Por exemplo, durante as obras físicas, as ações sociais e jurídicas devem acontecer ao mesmo tempo e de forma integrada.

De modo geral, as etapas que precisam ser cumpridas por quem se propõe a regularizar um assentamento são:

- a) Decisão política, definição da equipe e recursos;
- b) Caracterização do assentamento;
- c) Elaboração dos projetos específicos;
- d) Execução dos projetos e atividades;
- e) Titulação;
- f) Ações pós-titulação.

5.3.1 Etapa preliminar: Decisão política, definição da equipe responsável e dos recursos necessários

Essa fase não deveria ser caracterizada exatamente como uma etapa, mas é importante dizer que, antes de iniciar qualquer projeto, é preciso a decisão política de buscar a regularização fundiária do assentamento precário. De preferência, essa decisão deve estar fundamentada em uma política habitacional previamente discutida e estabelecida de forma democrática, contando com a participação e o controle popular.

Recomenda-se que seja feita a hierarquização dos assentamentos precários, com indicadores técnicos, de forma a priorizar aqueles mais carentes. Isso é importante quando o gestor público, diante de mais de um assentamento precário com necessidade de regularização, e sendo os recursos disponíveis insuficientes para todos, tenha de decidir pelo mais prioritário entre todos. Determinadas condições, como por exemplo, a situação fundiária, precariedade das moradias, risco, perfil de renda,

condições de saneamento, ou outros indicadores, podem ser critérios adotados para determinar que o projeto recaia primeiramente em um ou outro assentamento da cidade. O que se observa é que normalmente a escolha do assentamento a regularizar não é fruto de priorização por critérios técnicos, estabelecidos numa política habitacional séria, discutida com a população.

Em Florianópolis, por exemplo, as intervenções em habitação ocorridas nos últimos anos somente aconteceram por determinação judicial, risco de vida iminente, pressão popular ou, então, por causa da necessidade de utilizar recursos disponibilizados pelo Governo Federal que tinham prazo limitado para serem contratados. Também é comum que as preferências pessoais do gestor público, as promessas de campanha e outras interferências político-partidárias definam qual assentamento será beneficiado. Isto acaba causando injustiças, já que assentamentos menos prioritários podem ser atendidos antes de outros em piores condições.

É imprescindível que, após a decisão política, seja definido o órgão municipal ou estadual e a equipe que irá conduzir o projeto, que necessariamente deverá ser composta por profissionais de diversas formações, recomendando-se que contenha no mínimo: advogado, assistente social, engenheiro e arquiteto, além de um coordenador para gerenciar a execução do projeto como um todo e garantir a interdisciplinaridade necessária e primordial a esse tipo de projeto.

Com relação ao órgão responsável, é importante que ele seja dedicado à questão habitacional do município e conte com especialistas nessa área, e se relacione com os demais departamentos ou secretarias, pois haverá necessidade de constante interação entre todos os órgãos municipais ou estaduais.

Também essas duas condições não são observadas nos projetos analisados. Os processos são fragmentados dentro da Prefeitura e não há uma equipe multidisciplinar dedicada especialmente aos projetos. Essa deficiência institucional é causa de atrasos, retrabalho e inadequações na execução dos projetos.

Nesse primeiro momento também deve estar definida a fonte de recursos: se existentes no próprio orçamento municipal, oriundos de financiamentos de outras esferas do Governo ou apoiados por Bancos de Desenvolvimento. As condições de cada recurso precisam ser conhecidas, já que podem ser requeridos procedimentos específicos conforme a origem do recurso. Geralmente, projetos vinculados a financiamentos têm regras mais rígidas para a sua execução, enquanto

que, com recursos próprios, o agente executor tem mais liberdade para efetivar o projeto conforme seu modelo de gestão.

5.3.2 Caracterização do assentamento

Depois de definidos o assentamento a ser beneficiado, a equipe técnica e o órgão executor; os recursos (financeiros, materiais e humanos) necessários para o projeto, parte-se para a caracterização do assentamento, que consiste em uma série de pesquisas e levantamentos para o perfeito diagnóstico do local, seja com relação aos aspectos físicos, dominiais, ambientais, seja quanto aos aspectos econômicos e sociais. Esse diagnóstico é fundamental, pois subsidia a execução das etapas seguintes.

Gouveia e Ribeiro (2008) consideram que o projeto de regularização fundiária deve considerar as medidas necessárias para a sustentabilidade urbanística, ambiental e social das áreas ocupadas, incluindo as formas de compensação, quando for o caso, a garantia da segurança de riscos de inundações, erosões e deslizamentos.

Lembram as autoras que é importante que os diagnósticos não caiam na armadilha de padrões técnicos inatingíveis, dissociados dos processos socioeconômicos de produção da moradia social:

É necessário valorizar e recuperar os espaços coletivos apropriados pela comunidade, como praças, becos e travessas, no sentido de guardar um conjunto de significados e transformar espaços às vezes fisicamente precários e deteriorados pelas condições de pobreza em locais de apropriação social. Caso contrário, o resultado poderá ser o empobrecimento das relações dos habitantes com o universo social no qual ele está inserido. A chamada falta de urbanidade. (GOUVEIA; PINHEIRO, 2008, p. 222).

Denaldi (2007, p. 62) instrui que para intervir em favelas é necessário que se realizem diagnósticos completos e integrados das favelas e de seu entorno: “A complexidade da intervenção, os agentes envolvidos e o alto grau de interdependência das variáveis envolvidas (urbanística-ambiental, jurídica-legal, social, política) exigem uma abordagem integrada e interdisciplinar”.

Nesse sentido, as principais pesquisas que devem ser efetuadas nesta etapa são:

- a) Pesquisa fundiária/dominial: Consiste num dos primeiros levantamentos a ser efetuado para identificar a origem da área, se pública ou privada, e as possibilidades de regularização. Normalmente a pesquisa é feita junto aos cartórios de registros de imóveis, podendo ser pesquisado também o cadastro municipal e órgãos públicos, como a Secretaria do Patrimônio da União. Na experiência da autora, esta tem sido uma das maiores dificuldades, pois muitas vezes os proprietários de determinadas áreas são vários ou até desconhecidos, e a identificação é muito difícil. Sem esse reconhecimento, fica praticamente impossível seguir adiante no projeto de regularização.
- b) Pesquisa da legislação: Consiste no levantamento da legislação vigente e que incide sobre a área para definição das alternativas que poderão ser utilizadas para a titulação das famílias. Em decorrência dessa pesquisa, podem ser identificadas necessidades de ajustes em leis municipais já existentes ou criação de novas leis.
- c) Pesquisa socioeconômica: Também deve ser uma das primeiras pesquisas a ser efetuada e caracteriza-se por ser um dos primeiros contatos com a população. Deve contemplar aspectos econômicos, culturais, políticos e sociais da comunidade, como por exemplo, histórico do assentamento, identificação das lideranças, perfil da população moradora, principais atividades econômicas, entidades com atuação local, dentre outras. É uma das pesquisas mais importantes, pois sem ela o projeto corre sérios riscos de não ser executado adequadamente e surgirem conflitos com a população durante a implementação. Se o levantamento de necessidades não for bem feito, como por exemplo, o número exato das famílias, identificação de co-habitações e condições especiais, como portadores de deficiência e idosos, durante a execução, essas situações por certo aparecerão e precisarão ser resolvidas. Num dos projetos acompanhados por esta autora, o levantamento das necessidades de construção de casas não foi adequadamente efetuado e, posteriormente, verificou-se um grande número de co-habitações e novos moradores,

indicando necessidades de mais casas, o que gerou enorme impasse na execução do projeto. É importante que nesse momento já seja efetuado o “cadastro social”, que consiste no detalhamento das condições sociais e econômicas dos moradores, de forma censitária. Em alguns casos, esse cadastro acontece depois da elaboração do projeto e, então, dependendo do tempo de execução, novos moradores surgem na área, quando as necessidades não são mais as mesmas do início. Por essa razão, é importante que, juntamente com o cadastro social, seja efetuado o processo conhecido como ‘selagem’, que consiste em identificar os abrigos existentes com um selo ou placa, relacionando o cadastro físico e o cadastro social. Essa é uma forma de obter uma “fotografia” da área com relação à população ocupante, para ter o controle dos beneficiários e garantir um certo “congelamento” das ocupações, apesar de essa tarefa ser muito difícil pela dinâmica existente nessas comunidades.

- d) Levantamento topográfico e físico: Visa a coletar e definir os limites do assentamento – a poligonal do assentamento precário, além de apurar as condições físicas já existentes, como ruas consolidadas, habitações e equipamentos de uso coletivo. Identifica também os serviços básicos existentes na comunidade e no entorno de modo a permitir a elaboração do projeto urbanístico e das construções necessárias. Deve identificar também áreas de preservação permanente, cursos d’água, divisão dos lotes (se for o caso). Recomenda-se que seja realizado de maneira integrada com o levantamento econômico e social.

5.3.3 Elaboração dos projetos específicos

Numa etapa posterior, fundamentando-se nos diagnósticos efetuados e de posse do cadastro físico e social, devem ser elaborados os seguintes projetos: urbanísticos e de construções, projeto de participação comunitária e o projeto de recuperação ou preservação ambiental, assim como deve ser elaborada uma proposta com o devido cronograma para as ações administrativas e jurídicas visando à titulação, ou seja, são definidos formalmente os mecanismos pelos quais os problemas identificados na comunidade serão solucionados quanto aos aspectos físicos, sociais, ambientais e jurídicos.

Os projetos a serem formalmente elaborados são os seguintes:

- a) **Projeto Social:** Consiste num projeto que contemple ações sociais que deverão ser executadas para levar a contento o projeto de regularização fundiária, tais como: plantão de atendimento às famílias, cadastramento socioeconômico, divulgação de informações sobre o projeto, reuniões comunitárias, dentre outras. As ações a serem executadas nesse projeto podem objetivar a mobilização e organização comunitárias, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda.
- b) **Projetos urbanísticos e de intervenções físicas:** Inclui todas as obras físicas necessárias para possibilitar o acesso aos serviços básicos e à habitabilidade, como por exemplo, obras de infraestrutura viária, saneamento básico, contenção de encostas, rede de energia, dentre outras necessárias à urbanização adequada. Inclui a construção do abrigo ou a sua reforma e ampliação, a depender das condições das habitações existentes. Contempla ações como definição das moradias que devem ser consolidadas ou removidas e a construção dos equipamentos comunitários para atender às necessidades da população local, como por exemplo: creches, postos de saúde, escolas, centros comunitários e espaços próprios para ações de geração de emprego e renda. O projeto urbanístico contém também a planta de alinhamento ou projeto de parcelamento do solo urbano, também chamado de Planta de Arruamento e Loteamento (PAL). É muito importante pois defines os terrenos que serão públicos (vias, áreas livres, áreas verdes) e os lotes que serão titulados para os ocupantes.
- c) **Projeto Ambiental:** É aquele que contempla ações de recuperação e preservação ambiental, como por exemplo: plantio de mudas, limpeza de córregos, remoção de entulhos e atividade de conscientização para a preservação ambiental.
- d) **Projeto Jurídico:** Assim chamado aquele projeto que contemple o planejamento de todas as ações legais, jurídicas e administrativas necessárias para chegar-se à titulação definitiva, tais como: levantamentos dominiais; aprovação de leis e decretos municipais; ajuizamento de ações; aprovação de loteamentos; elaboração de contratos; a titulação

propriamente dita, assim como os respectivos registros em Cartório de Registro de Imóveis. Inclui também todas as atividades com as famílias, necessárias ao atingimento dos objetivos da regularização jurídica, como por exemplo: o cadastramento das famílias; emissão de documentos como CPF e carteira de identidade aos moradores que não os possuem; avaliações das benfeitorias para fins de indenização; esclarecimentos sobre os contratos; boletins informativos, dentre outras. Algumas dessas atividades são realizadas conjuntamente com as ações relacionadas ao projeto social e, pela complexidade que podem atingir, devem ser criteriosamente planejadas, com prazos e ações clarificadas em um projeto de regularização jurídica.

É importante advertir que esses projetos devem ser elaborados de forma interdisciplinar e sejam compatíveis entre si. Por exemplo, as moradias devem ser projetadas conforme os resultados do diagnóstico social, e o projeto de participação comunitária deve prever a adequada utilização da nova residência, as novas relações de vizinhança, e contemplar a sensibilização para a organização comunitária caso ela não exista na comunidade. Da mesma forma, o cronograma das reuniões comunitárias deve ser compatível com o cronograma de ações jurídicas, como por exemplo, na elaboração dos contratos e no atendimento às famílias.

Nesse momento já deve ter acontecido a definição de papéis e as competências dos técnicos municipais, gestores e eventuais consultorias que venham a ser contratadas.

5.3.4 Execução dos projetos e atividades

Passada a etapa de planejamento e elaboração formal dos projetos, são então iniciadas as obras e atividades. É uma etapa que demanda mais tempo, podendo levar anos para ser concluída e ultrapassar mandatos municipais. Concomitantemente, são realizadas ações como construção de casas, remoção de famílias, atendimento social, elaboração de leis e contratos, reuniões e oficinas comunitárias, assinaturas de contratos, dentre outras. É uma etapa que exige grande interação com a população e parcerias com órgãos e outras entidades.

Nessa fase podem acontecer imprevistos e mudanças em projetos em virtude da dinâmica e da mobilidade que naturalmente acontecem

nessas comunidades. Por isto, devem ser previamente estabelecidos critérios de substituição de beneficiários, bem como procedimentos específicos para eventuais desistências.

5.3.5 Titulação

Diversas atividades jurídico-administrativas devem ser executadas ao longo do projeto, antes de chegar-se à titulação definitiva. Por isto pode-se dizer que a titulação não seja exatamente uma etapa, mas um processo composto de diversas ações que devem estar consignadas no projeto de regularização jurídica e que acontecem em momentos diversos, podendo conter as seguintes atividades, dependendo da complexidade de cada assentamento:

- definição dos instrumentos que serão utilizados na regularização;
- elaboração de leis e decretos municipais ou estaduais, incluindo a criação de ZEIS ou AEIS, com parâmetros especiais de uso e ocupação de solo;
- articulação de parcerias com cartórios e operadores de direito buscando a simplificação e a gratuidade de procedimentos;
- elaboração do projeto de alinhamento e loteamento;
- depósito em cartório do projeto de regularização fundiária;
- elaboração de instrumento legal de reconhecimento dos logradouros, vielas, travessas e escadarias existentes no local;
- obtenção de documentos pessoais dos beneficiários;
- reuniões com moradores para esclarecimentos quanto às questões jurídicas;
- elaboração de memoriais descritivos individuais;
- elaboração de termos administrativos ou contratos;
- assinatura e entrega dos títulos;
- registro em cartório (regularidade registral);
- regularização dos imóveis no cadastro imobiliário municipal (regularização fiscal).

5.3.6 Ações pós-titulação

Por fim, é recomendável que algumas ações avancem para depois da titulação definitiva, tais como as ações de geração de trabalho e renda, voltadas à melhoria das condições financeiras e à garantia de permanência das famílias na área.

É importante também que em algumas situações seja necessário que as ações do projeto social extrapolem a titulação, para efetuar o monitoramento e a avaliação pós-ocupacional do projeto executado. Também é recomendado que num caso de recuperação ambiental o projeto tenha de ser monitorado por período maior que o da titulação, dependendo das intervenções ambientais efetuadas.

Bueno (2007) lembra que a ausência do Estado, seja na fiscalização do uso do solo, seja na manutenção das obras, compromete a sustentabilidade dos projetos de urbanização de favelas, motivo pelo qual recomenda-se que sejam previstas ações de manutenção após a conclusão das obras pela municipalidade.

5.4 EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Considerando-se os objetivos desta pesquisa, cabe debruçar-se mais demoradamente sobre o impacto das ações que buscam conformar os assentamentos precários a uma situação de reconhecida regularidade, ou, em outras palavras, a política denominada aqui de “regularização fundiária” e os efeitos decorrentes de sua implementação.

Ao se decidir pela execução de um projeto de regularização fundiária, alguns objetivos são postos ao seu planejamento. Esses objetivos podem variar conforme as motivações de tal decisão: se fruto de uma política habitacional estabelecida; de demandas judiciais; de pressão popular; interesses e preferências políticas diversas e adversas ou, até mesmo, de grandes reestruturações urbanas promovidas pelo poder público.

Por sua vez, os impactos da regularização variam conforme os objetivos estabelecidos em seu planejamento e podem concretizar-se ou não. Podem ainda, ocorrer efeitos que não tenham sido previstos ou esperados e, embora sejam esperados sempre efeitos positivos, podem acontecer impactos de cunho negativo e contrários aos objetivados inicialmente.

5.4.1 Efeitos planejados de caráter positivo

Pode-se dizer que prevalecem duas correntes defensoras das ações de formalização da posse que aqui convencionamos chamar regularização fundiária: uma na linha dos direitos humanos, que a entende como capaz de evitar os despejos forçados e garantir o direito fundamental à moradia, e outra, no sentido do crescimento e desenvolvimento econômico, que entende a regularização fundiária como uma forma de fazer circular o capital e os investimentos existentes nos assentamentos precários, da mesma forma que na “cidade legal”.

Assim existem duas posições principais: aquela das instituições de finanças internacionais que dão ênfase à integração dos mercados informais dentro da economia formal e a outra que dá ênfase à integração social e econômica de assentamentos precários. Durand-Lasserve e Selod (2007) caracterizam essas duas vertentes como abordagem de direitos e abordagem funcional.

A ONU (UN-HABITAT, 2008) e os organismos de defesa dos direitos humanos internacionais afirmam que a regularização dos assentamentos precários é uma das formas de resolver parte da problemática que envolve a carência de moradia, e também um meio utilizado para evitar os despejos forçados, constituindo-se num dos pontos mais abordados nos relatórios de defesa dos direitos humanos.

Minnicelli (2008, p. 22) considera que em face das proporções alcançadas pelos assentamentos precários nas cidades, a regularização fundiária passou a ser inevitável e considera que “ela é mais do que uma necessidade, uma imposição feita à sociedade pelo fatos”.

Saule, Uzzo e Cardoso (2002, p.11) compreendem a regularização fundiária como um importante instrumento de política pública e apresentam três razões para que o Município a promova nas áreas ocupadas pela população de baixa renda:

- para assegurar o uso e a ocupação do solo adequados às necessidades de moradia digna dos moradores;
- para combater a desigualdade social e melhorar as condições de vida da população dos assentamentos informais e precários;
- por ser o principal ente federativo responsável pela promoção da política urbana, que engloba a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, assegurando-se o direito à moradia da população.

Destaca-se que os autores chamam o ente municipal à responsabilidade pela execução da regularização fundiária, não como uma prerrogativa, mas como uma imposição legal e humanitária, dada a realidade preocupante dos assentamentos precários em nossas cidades.

Sheehan (2003) relata que ao longo dos anos legisladores vêm reconhecendo amplamente o direito de as pessoas garantirem sua habitação. Neste sentido, governos nacionais e municipais estão reformando leis e políticas que promovam direitos à habitação e evitem despejos forçados.

Payne apud Sheehan (2003, p. 163), analisando exemplos de meios de obtenção de posse sem titulação em todo o mundo, chegou à seguinte conclusão:

[...] os governos devem manter uma gama variada de opções de posse regulamentares, consuetudinárias e não-regulamentares, a fim de que todas as famílias, especialmente as pobres e vulneráveis, possam obter acesso à terra, abrigo, serviços e oportunidades de sustento através de meios que atendam suas necessidades de curto e longo prazo.

Na vertente econômica, e em outra abordagem, prevalece a visão de De Soto (2001), que considera que casas em terras sem titulação constituem um “capital morto”, pois os ativos não podem transformar-se em capital, não podem ser trocados fora do círculo restrito das comunidades e não servem de garantia a empréstimos e financiamentos. Defende que a propriedade formal converte o potencial econômico de uma casa em capital e propicia aos moradores a utilização de seus imóveis como um ativo financeiro importante, disponível para alavancar recursos com vistas a melhorar suas condições de renda e trabalho.

O autor elenca seis efeitos produzidos pela propriedade:

- a) A fixação do potencial econômico dos ativos, na medida em que a escritura representa qualidades invisíveis com o potencial de produzir valor, como, por exemplo, quando serve de garantia a empréstimos.
- b) A integração das informações dispersas em um único sistema formal possibilitando que os ativos sejam visíveis ao mercado formal.

- c) O aumento da responsabilização das pessoas à medida que os cidadãos passam a respeitar títulos, honrarem contratos e obedecerem à lei.
- d) A transformação de ativos em bens fungíveis, pois as representações podem ser combinadas com facilidade, divididas, mobilizadas e utilizadas para estimular o fechamento de negócios.
- e) Integração das pessoas, haja vista que um sistema formal de propriedade seria o centro de uma rede complexa de conexões que dá condições aos cidadãos comuns formarem vínculos com o governo e com o setor privado.
- f) A proteção das transações por meio dos registros de propriedade em arquivos de cartórios e instituições afins.

Fernandes (2003), que é um dos maiores defensores das ações de regularização fundiária no Brasil como solução para o problema da falta de moradia, apresenta uma leitura crítica das ideias de De Soto. Embora considere a importância dessas ideias, orienta que devam ser recebidas com cautela. Os principais argumentos do autor em sua crítica são:

- o não reconhecimento de que os pobres, mesmo antes de terem a regularização de sua terra, acumulam patrimônio por meio de crédito, ainda que não formal, investindo em suas residências e seus negócios;
- a não evidência de que quanto de crédito os bancos estariam dispostos a oferecer aos pobres após um programa massivo de regularização fundiária;
- estudos que avaliaram as experiências inspiradas em De Soto no Peru, México e El Salvador e que contestam a sustentabilidade urbanística e socioambiental dos assentamentos;
- a hipótese de que as legalizações inspiradas no autor não estariam beneficiando os grupos pobres, mas sim os grupos econômicos privados ligados ao desenvolvimento da terra urbana, que estariam tirando proveito do investimento público na urbanização dessas áreas, geralmente bem localizadas e atraentes;
- a não preocupação do autor em identificar e compreender os fatores que provocam o fenômeno da ilegalidade urbana, uma necessidade para o enfrentamento desse problema.

Nesse debate, alguns críticos consideram que a regularização fundiária somente é estimulada porque seria uma forma de fazer com que os pobres tornem-se aptos a oferecerem garantias e, conseqüentemente, passem a ser potenciais tomadores de crédito dos bancos e agências de crédito internacionais, e também para remover os obstáculos à circulação do capital imobiliário internacional, ou seja, a lógica de incentivo à política da regularização fundiária seria puramente capitalista.

Davis (2006, p.88) é um desses críticos que faz contundente censura à De Soto, num entendimento de que suas ideias acenam com benefícios artificiais que deixam de lado a real situação de ausência de estratégias para redução da pobreza urbana, iludindo ONGs e governantes com a concepção de que os pobres na verdade são ricos, mas incapazes de ter acesso à própria riqueza pela falta do título de propriedade.

Concorda-se com a argumentação de Fernandes quanto à necessidade de se compreender a dinâmica da ilegalidade urbana para o enfrentamento da problemática; que mesmo as pessoas moradoras de assentamentos precários podem ter acesso ao crédito, independentemente da formalização de suas terras. Também se acredita que seja possível, em alguns lugares, que as ações de regularização fundiária possam ter somente objetivos mercadológicos, que buscam atender aos interesses dos bancos de crédito e ao capital imobiliário internacional.

Da mesma forma, em alguns lugares as ações de regularização fundiária podem ter objetivos puramente estéticos, buscando o embelezamento das cidades e levando seus moradores para periferias onde não são tão “visíveis”, o que seria um empecilho para as chamadas “cidades mercadoria”. Davis (2006, p. 111) menciona diversas situações pelo mundo, que buscaram puramente o embelezamento das cidades, como os concursos de Miss Universo, Jogos Olímpicos e visitas de autoridades internacionais.

Em outra percepção, Durand Lasserre e Selod (2007) apresentam efeitos de cunho humanitário e socioeconômicos e apresentam dois principais canais pelos quais a regularização fundiária pode causar impactos socioeconômicos: um que diz respeito ao aumento das oportunidades de trabalho e o outro relativo à melhoria de suas moradias, haja vista que há mais probabilidade de se investir em um imóvel formalizado.

Com relação às oportunidades de trabalho, argumenta-se que nas casas com posse insegura os adultos têm de dedicar muito tempo a

cuidar das suas casas com medo de perdê-las durante uma ausência. Isto reduz automaticamente o tempo disponível para o trabalho. Como os adultos têm uma vantagem competitiva para garantir a segurança de casa, a posse insegura pode ser um incentivo para que as crianças tenham de trabalhar. Neste contexto, um aumento em segurança de posse deveria resultar num grande benefício de reduzir o trabalho infantil e permitir que os adultos trabalhem fora de suas casas, pois a remuneração tende a ser maior do que a do trabalho na própria casa.

No que diz respeito à melhoria das casas, espera-se que ao diminuir-se as probabilidades de despejo, as pessoas tenham mais incentivo para investirem em suas próprias casas. Esse fato pode ter um efeito cíclico, podendo ser fator de redução da pobreza por meio de mecanismos tais como: maior oportunidade de poupança por terem uma casa própria; melhora do ambiente da casa com reflexos na saúde da família e na educação das crianças; demonstração de externalidades positivas aos vizinhos que podem também serem influenciados a melhorarem suas próprias casas; maiores investimentos nas atividades profissionais realizadas na própria casa, haja vista a maior segurança na posse.

Os autores distinguem ainda outros efeitos de caráter econômico, quando são reconhecidos direitos reais de propriedades: oportunidade de obtenção de crédito pela possibilidade de oferecer em garantia o imóvel regularizado; maiores investimentos em infraestrutura nos assentamentos precários; correção das distorções no mercado de terras; empoderamento das comunidades vulneráveis e de seus indivíduos.

Com relação à possibilidade de ofertar os imóveis em garantia, esse fator tem especial importância para os agentes financeiros que operam com o crédito imobiliário. Os imóveis irregulares não são aceitos como garantia de financiamento, e a exigência de garantia real nos financiamentos habitacionais constitui uma barreira para o acesso à moradia por milhares de famílias brasileiras. A regularização da terra nos assentamentos precários permite que esses imóveis sejam aceitos como garantia hipotecária ou então fiduciária, possibilitando aumentar o número de financiamentos nessas instituições e beneficiando a população por meio da ampliação do número de atendidos, especialmente aqueles com uma menor faixa de renda familiar.

No que diz respeito a maiores investimentos em infraestrutura nos assentamentos precários, isso acontece porque eles passam a ser mais atrativos para investimentos privados e públicos, já que fazem dos investimentos mais seguros e permitem uma melhor recuperação do serviço prestado, como por exemplo, redes de telefonia e energia e

fornecimento de água tratada. A própria identificação dos logradouros também facilita esses investimentos, possibilitando um endereço aos seus moradores para o cadastro e as cobranças devidas.

A regularização fundiária possibilita a correção das distorções do mercado de terras na medida em que possibilita transações mais seguras e, portanto, mais valorizadas, aumentando as possibilidades de transferência e de comércio, com maiores ganhos ao proprietário. Também integra assentamentos precários dentro de um mercado formal unificado, colocando essas áreas no mercado de terras da cidade toda, possibilitando uma nova distribuição de tipologias na cidade.

Durand-Lasserve e Selod (2007) lembram que, nessa ótica, o mercado de terra liberalizado pode conduzir a uma estrutura de cidade mais eficiente, mas pode acontecer que a mudança não seja equitativa. A competição intensificada pode resultar em um aumento dos aluguéis além das condições dos ocupantes atuais: enquanto é provável que a maioria dos donos de terrenos regularizados tenham um ganho de capital, alguns não poderão pagar pelos custos de formalização de posse ou dos impostos em casas regularizadas. Alguns inquilinos não poderão permanecer em suas moradias, haja vista o aumento induzido pela formalização de posse e terá que ir para locais menos desejáveis.

Argumenta-se também que a regularização fundiária traz mais empoderamento às comunidades na medida em que livra os moradores da dependência de alguns agentes que se beneficiam da perpetuação da informalidade como os pertencentes ao tráfico de drogas e até mesmo funcionários de governos locais que se envolvem em mercado paralelo de terras. Em outras palavras, esses moradores teriam maior liberdade e passariam a exercer sua cidadania de forma plena.

Nessa concepção, vale destacar o entendimento de Souza (2003), com relação ao significado da regularização fundiária para o resgate da cidadania:

Seria injusto, irrealista e tolo, ver a regularização fundiária e a urbanização de favelas, mesmo quando não estejam acopladas a um reassentamento e ao oferecimento de moradias acabadas, como paliativos irrelevantes. Regularizar fundiariamente e dotar de infraestrutura favelas e loteamentos irregulares são coisas essenciais para resgatar a dignidade e a auto-estima dos pobres urbanos, desde que isso seja realizado de modo sério, transparente,

participativo e tecnicamente correto. (SOUZA, 2003, p 294).

Pode-se relacionar várias outras razões para a implementação da regularização fundiária, cada uma com motivações que variam desde a melhoria das relações com a vizinhança até o aumento do emprego no País.

Conforme ensina Fernandes (2003), o título da terra é importante quando há conflitos de propriedade, domésticos, familiares, de direito de vizinhança. Também é importante para reconhecer direitos sociopolíticos e para garantir que os ocupantes possam permanecer nas áreas sem risco de expulsão pela ação do mercado imobiliário, por mudanças políticas que quebrem o pacto sociopolítico gerador de percepção de segurança de posse, ou pela pressão do crime organizado, como tem acontecido em diversas favelas.

Salles (2007) considera que a intensificação das áreas irregulares desequilibra as cidades, tornando-as mais injustas e desiguais, na medida em que impedem que os investimentos circulem de forma justa e igual por toda a cidade. Ao defender a regularização fundiária como um componente de auxílio a uma cidade mais organizada e equilibrada, esse autor afirma que o tecido social, com a regularização do imóvel, passa a ser oxigenado economicamente por microinvestimentos, que produzem, pela grande dimensão e extensão, macrorresultados para a cidade.

Segundo o autor, dentre as alternativas para o enfrentamento da desigualdade e insegurança nas cidades, está a regularização fundiária que deveria ser uma das prioridades, já que seria capaz de promover uma melhor organização e, por consequência, capaz de produzir reflexos positivos, reduzindo distâncias e desníveis sociais e apta a gerar melhorias econômicas e sociais de forma geral.

Destaca-se também a relevância que ações de regularização fundiária podem ter para o segmento da construção civil, haja vista o incremento que essas ações poderão ter nos resultados da cadeia da construção civil, com os consequentes benefícios à sociedade, como a diminuição do desemprego e aumento do Produto Interno Bruto (PIB).

Todos esses efeitos podem ser observados com maior ou menor incidência, dependendo da realidade, origem, história, cultura ou situação sociopolítica de cada assentamento precário. São variáveis, principalmente, conforme as intenções de cada agente proponente, suas motivações e condições institucionais para a regularização.

5.4.2 Efeitos indesejáveis e de impacto negativo

Embora se espere somente efeitos positivos e eles sejam os mais diversos como exposto anteriormente, são observadas situações em que a regularização fundiária pode trazer efeitos indesejados e negativos.

Paradoxalmente, existem casos em que se verifica o aumento da insegurança na posse ao invés da garantia de segurança.

Rosa (2007, p. 107) constatou a insegurança trazida por um dos projetos estudados. A autora verificou que os moradores que receberam casa não estavam dispostos a pagar tanto tempo por ela e sentiam-se inseguros em assumir o pagamento. A maior preocupação dos moradores era em relação ao pagamento do imóvel e a situação do terreno. Famílias que tinham abrigo, mesmo sem todas as condições adequadas, passaram a ter uma moradia mais adequada, mas também uma dívida que as deixa inseguras:

[...] As regras colocadas pelo projeto de habitação em que as negociações de compra, venda e aluguel da casa devem passar pelo consentimento da Prefeitura garantem a esta um controle sobre as pessoas, mas não agrada aos moradores que mantêm uma relação de dependência e se sentem desconfortáveis com a idéia de morarem em uma casa da qual **não são donos**. Mesmo os moradores que pagam só terão autonomia em relação à propriedade assim que quitarem sua dívida e receberem a escritura. (ROSA, 2007, p. 107, grifo nosso).

Cardoso e De Oliveira (2007) também averiguaram em alguns projetos analisados que a segurança na posse não se efetivou, e as famílias não usufruem com segurança os seus lares.

Durand-Lasserve e Selod (2007) também identificam essa ambiguidade e alertam que a titulação na posse pode ter efeito contrário, pois ao invés de aumentar a segurança na posse, pode diminuí-la. Citam como exemplos dessa situação:

- a) A formalização promove conflitos relativos ao uso da terra e pode conduzir ao despejo de algumas casas por outro agente que consegue regularizar a propriedade para si em detrimento de outros ocupantes que têm uma posição econômica menos privilegiada ou que não podem apresentar todos os documentos exigidos para a posse;

- b) Algumas casas não são elegíveis, e somente os donos são beneficiários ou, ainda, não contam com meios para pagar os custos da legalização;
- c) Os Inquilinos, normalmente mais pobres entre os urbanos pobres, podem ser despejados pela elevação do aluguel de um imóvel formalizado;
- d) Aqueles que recentemente formalizaram suas casas podem concordar em vender a propriedade deles em condições adversas, pois o poder de pechincha entre o dono do imóvel regularizado e o investidor são desequilibrados;
- e) Lotes regularizados às vezes são vendidos a um preço muito baixo. Isso pode ser observado quando casas formalizadas recentemente não podem obedecer a normas de construção e padrões, e os moradores são expostos à expropriação (por exemplo, quando o lote é muito pequeno para loteamentos).
- f) A formalização pode ser problemática se é implementada com diferentes arranjos. Por exemplo, quando se concede títulos de propriedade para áreas que não podem acomodar famílias extensas ou se concede a propriedade somente para um determinado grupo, a titulação pode dividir a população em dois grupos: casas com e casas sem direitos de terra. Na presença de direitos habituais com contratos sociais já estabelecidos, a titulação pode aumentar insegurança, pois não se sabe qual direito prevalecerá o contrato social ou o novo, via titulação formal.

Smolka (2003, p. 275) alerta para os efeitos imprevistos não antecipados e indesejáveis da regularização fundiária. Cita o aumento do preço de loteamentos ante a simples perspectiva da regularização: “Assim, como em qualquer outro segmento do mercado de terras, os valores presentes refletem e incorporam as expectativas de uso futuro do terreno”.

O autor lembra também que a perspectiva de regularização pode ser um atrativo para a irregularidade na medida em que há evidências que apontam para a chegada da população aos assentamentos precários, justamente no período em que os assentamentos são objeto de algum programa de regularização, ou, então, antecedem os períodos eleitorais de candidatos cuja plataforma contempla a regularização fundiária.

Souza (2004, p. 258) revela um ponto considerado por ele mesmo polêmico, mas que pode ser também um efeito negativo da regularização fundiária: o possível risco de fortalecimento adicional dos traficantes na esteira da conversão de favelas em “condomínios”, como decorrência da aplicação do usucapião coletivo, já que uma vez declarada a favela como “condomínio”, “a polícia não poderia mais entrar”. O autor, ao mesmo tempo que considera a possibilidade, lembra que a polícia já não entra em muitas favelas, e que a instituição do condomínio não implica que as favelas se tornarão invioláveis, sugerindo medidas inteligentes e progressistas de segurança pública que viabilizem ações de segurança nessas situações.

Fernandes (2003a) alerta para a faceta perversa de alguns dos programas de regularização implementados somente para reconhecimento dos direitos de propriedade. Para ele, os programas devem prever a integração socioespacial dos assentamentos e serem formulados de acordo com políticas socioeconômicas compreensivas, pois, caso contrário,

[...] os programas podem ter efeitos indesejados, trazendo novos encargos para os ocupantes, tendo impacto pouco significativo na redução da pobreza urbana e o que é ainda mais importante, reforçando diretamente o conjunto de forças econômicas e políticas que tem tradicionalmente causado a exclusão social e a segregação espacial. (FERNANDES, 2003a, p. 187).

Verifica-se que vários efeitos negativos podem ocorrer principalmente naqueles projetos em que a regularização fundiária não é realizada de forma plena e sustentável, considerando todas as dimensões necessárias ao alcance de seus objetivos. Por isso, é primordial avaliar as possibilidades de ocorrência desses efeitos negativos para que medidas mitigadoras sejam planejadas durante a concepção dos projetos.

5.4.3 Síntese dos efeitos esperados

Com base nas considerações anteriores e com vistas a dar maior clareza quanto aos resultados possíveis de serem obtidos com a regularização fundiária, apresenta-se a seguinte síntese dos efeitos da regularização fundiária urbana (Quadro 2):

Quadro 2 - Síntese dos efeitos da regularização fundiária urbana

| Síntese dos efeitos da regularização fundiária urbana | |
|---|--|
| Efeitos positivos de caráter humanitário ou de direitos | Segurança na posse |
| | Abrigo em si |
| | Melhoria no ambiente da casa: melhores condições de saúde e educação |
| | Mais investimento nas habitações |
| | Redução do trabalho infantil |
| | Maiores oportunidades de trabalho |
| | Microinvestimentos e pequenos negócios |
| | Existência de um endereço |
| | Resgate da dignidade e autoestima |
| | Redução dos conflitos de propriedade, de famílias e com a vizinhança |
| | Interação e inserção na cidade 'formal' |
| | Maior acesso aos serviços básicos |
| | Empoderamento da população e comunidades |
| | Reconhecimento dos direitos sociopolíticos |
| Diminuição da violência | |
| Efeitos positivos de caráter econômico ou funcional | Mais acesso ao crédito |
| | Imóvel como garantia para financiamentos |
| | Maior circulação de bens e serviços comerciais |
| | Crescimento da economia/redução do desemprego |
| | Maior volume de crédito nas Instituições Financeiras |
| | Maior circulação de capital |
| | Integração de informações da propriedade |
| | Maiores possibilidades de transferências dos imóveis |
| | Mais segurança nas transações de propriedades |
| | Melhor estética da cidade |
| | Maior sentimento de responsabilidade cidadã no sentido de cumprimento de contratos. |
| Efeitos negativos e não planejados | Aumento da insegurança na posse pelas dívidas assumidas |
| | Expulsão para locais menos desejáveis pelo aumento do custo do imóvel ou legalização – gentrificação |
| | Maior dependência do poder público |
| | Expulsão de inquilinos pelo aumento dos aluguéis |

| | |
|------------------------------------|--|
| Efeitos negativos e não planejados | Vendas dos imóveis a preços vil ou em condições adversas |
| | Aumento dos conflitos de vizinhança quando ocorrem arranjos diferentes num mesmo assentamento |
| | Aumento da violência pelos conflitos entre comunidades de origens diferentes incluídas num mesmo projeto |
| | Aumento do preço da terra ante a expectativa de regularização |

Fonte: Elaboração da autora, 2009

De acordo com as motivações do contexto político, do tipo de formalização de posse adotado, da condição do assentamento precário e da condução do projeto durante sua execução, os efeitos planejados para a regularização fundiária podem ou não acontecer. Por outro lado, efeitos não esperados e, por vezes, de impacto negativo para famílias e sociedade, podem surgir na execução e na pós-ocupação desses projetos.

É importante ter clareza do que se objetiva com a regularização para que os efeitos positivos sejam adequadamente planejados na concepção dos projetos. Também é imprescindível reconhecer possíveis efeitos de cunho negativo para que medidas mitigadoras sejam adotadas.

O reconhecimento dos efeitos possíveis constitui-se de fundamental importância para aqueles que planejam a regularização fundiária, instrumento primordial na gestão das cidades, elemento de garantia dos direitos humanos, assim como componente de crescimento e desenvolvimento econômico.

6 ESTUDO DE CASO

Neste capítulo apresentam-se os resultados obtidos no estudo de caso dos projetos de urbanização de favelas, selecionados para a pesquisa.

No primeiro momento é apresentada a metodologia utilizada, incluindo esclarecimentos sobre o universo da pesquisa, as técnicas de coleta e análise utilizadas, etapas realizadas, assim como as limitações do estudo. São apresentadas, também, as áreas objeto de estudo, com a caracterização de cada uma delas antes dos projetos de regularização fundiária.

No segundo momento são relatados os resultados obtidos, apresentando-se a proposta de cada projeto integrado com as particularidades quanto aos aspectos urbanísticos, jurídicos, ambientais e sociais, e como ocorreu a execução de cada projeto, com base nos dados obtidos na pesquisa documental na CEF e nas entrevistas com técnicos das prefeituras. Em seguida, expõem-se os resultados verificados na comunidade, com base nos dados obtidos nas pesquisas com os moradores. Essa sequência é adotada para cada um dos projetos, ressaltando-se que foram extraídas, de cada um, particularidades consideradas relevantes para registro.

6.1 METODOLOGIA

Para atingir os objetivos propostos, foram utilizadas, de forma combinada, técnicas diversas.

As classificações dos métodos de procedimento variam de um autor para outro e da área da ciência estudada. Contudo, adotando-se a classificação de Marconi e Lakatos (2007) pode-se afirmar que a pesquisa é caracterizada essencialmente pelo uso do *método monográfico* (ou estudo de caso) em articulação com *comparativo*.

Utiliza-se o *método comparativo* ao verificar e analisar quais as semelhanças e as diferenças na vida das famílias, antes e após a titulação obtida, e também os pontos comuns encontrados nos três assentamentos estudados.

O *método monográfico* parte do princípio de que qualquer caso que se estude em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros. Segundo Fachin (2006, p. 45), “consiste no estudo

intensivo, que deve levar em consideração a compreensão, como um todo, do assunto investigado”.

Assim, caracteriza-se o presente trabalho como *monográfico*, já que se examinam os fatores contidos em alguns projetos, investiga-se sobre os efeitos da regularização da terra nas experiências, e, fundamentando-se nas generalizações obtidas, busca-se extrair aprendizagens que possam ser úteis em projetos futuros.

6.1.1 Universo da pesquisa

O universo da pesquisa são os nove projetos de regularização fundiária que estão em andamento em municípios catarinenses contemplados pelo Programa Habitar Brasil BID: Biguaçu, Criciúma, Florianópolis (Chico Mendes e Mocotó), Itajaí, Jaraguá do Sul, Joinville, Palhoça e São José.

Desse universo, foram escolhidos três projetos para estudo de caso. Não foi uma seleção aleatória, mas sim dirigida pela autora, que teve como primeiro critério de escolha apenas os projetos cujo estágio de execução estivessem mais adiantados. Secundariamente, consideraram-se as facilidades de acesso às comunidades, as condições de segurança nos locais e a diversificação de características, para que todas as probabilidades pudessem ser observadas, e os resultados expressassem adequadamente o universo objeto de estudo.

Desta forma, foram escolhidos os seguintes projetos: Florianópolis (Projeto Chico Mendes), Jaraguá do Sul (Projeto Jaraguá 84) e São José (Projeto Morar Bem), todos em fase de conclusão.

São expostas adiante as características de cada uma das áreas objeto de estudo, sendo que a localização dos municípios beneficiados está demonstrada na Figura 3.

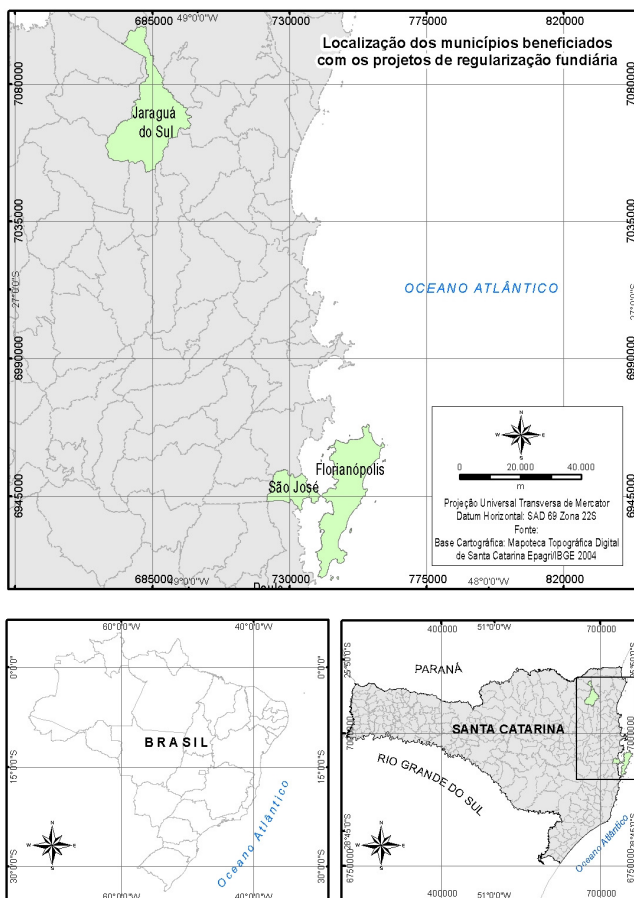


Figura 3 - Localização dos municípios beneficiados com os projetos estudados

Fonte: IBGE, 2010

a) Projeto Chico Mendes

As comunidades Chico Mendes, Nossa Senhora da Glória e Novo Horizonte, que compõem a área desse projeto, são contíguas e fazem parte do Bairro Monte Cristo, situado na parte continental da cidade e dista quatro quilômetros da área central, localizada na parte insular de Florianópolis conforme Figuras 04 e 05.

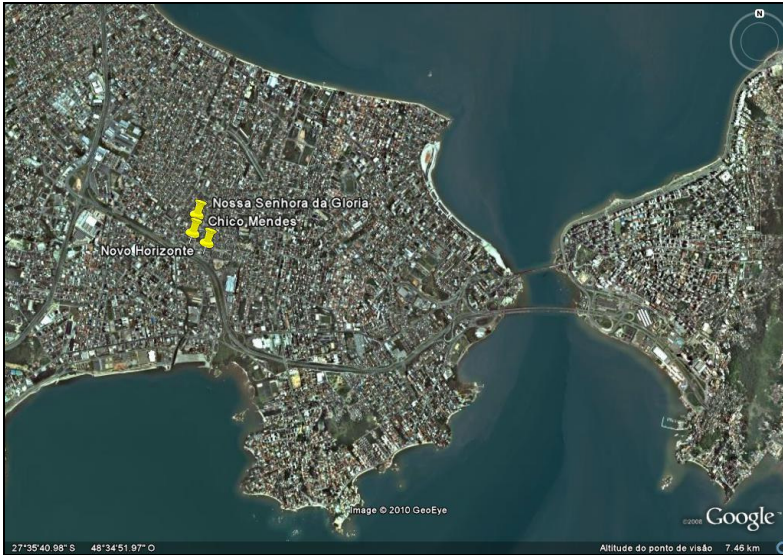


Figura 4 - Localização do Bairro Monte Cristo em Florianópolis - SC
Fonte: Google Earth, abr. 2010



Figura 5 - Vista aérea das comunidades Monte Cristo, Novo Horizonte e N. Sra. da Glória
Fonte: Google Earth, abr. 2010

As comunidades abrangidas são originárias do processo de ocupação em área pública da Cooperativa Habitacional de Santa Catarina (COHAB), tendo cada comunidade similaridades em relação às configurações das demandas sociais, mas com uma história de ocupação diferenciada.

A comunidade Chico Mendes teve sua formação a partir de 1991, de forma desordenada; a comunidade Novo Horizonte formou-se a partir de 1989 como uma ocupação organizada assessorada por movimentos sociais ligados à questão da terra; a comunidade Nossa Senhora da Glória formou-se a partir de 1975, portanto a mais antiga. O processo de ocupação foi irregular, o que ocasionou um traçado desordenado da estrutura viária. A situação de adensamento populacional foi agravada nos anos 90. (CEF, Laudo Conjunto, 2000).

A extensão total da área de intervenção é de 129.301,73 m², com ocupação predominantemente residencial, consolidada e sem possibilidade de expansão, devido às limitações de espaço físico e ao elevado grau de adensamento populacional, inclusive com 14,60% das famílias residindo em coabitações. A maioria dos domicílios caracterizava-se por sub-habitações, em mau estado de conservação, “barracos” feitos em sua maioria de restos de madeira e alvenaria em situação rudimentar, não proporcionando segurança e abrigo adequados (Figuras 6 e 7).

O laudo da CEF de aprovação do projeto aponta que a área era servida por redes de abastecimento d’água, energia elétrica, iluminação pública e esgoto sanitário, entretanto, a situação das instalações e de algumas redes era precária, seja pelo grande número de ligações clandestinas – “gatos” e “rabichos”, seja pelo mau uso da rede.

Além de situações de risco decorrentes de topografia acidentada, existiam outras situações de risco para as famílias, como a precariedade de algumas unidades habitacionais, que não possuíam as mínimas condições de habitabilidade (conforto, higiene e segurança) e a localização de casas sobre a drenagem existente.



Figura 6 - Moradias a reconstruir

Fonte: Fotografia de João Maria Lopes, dez. 2006



Figura 7 - Abertura de espaços para construção de casas

Fonte: Fotografia de João Maria Lopes, dez. 2006

Quanto a equipamentos comunitários, existia em funcionamento uma escola básica estadual, que atendia a 1.500 alunos do bairro, uma creche e a Casa da Cidadania, mas os equipamentos existentes não atendiam suficientemente às principais demandas nas áreas da saúde, lazer, esportiva e segurança, bem como era insatisfatório o atendimento à população de 0 a 6 anos.

A população residente apresenta renda familiar na faixa de dois a três salários mínimos, caracterizando-se como predominante de baixa renda, e o número de famílias a serem atendidas inicialmente era de 1.041, num total de 4.526 habitantes.

Essa área já havia recebido anteriormente investimento de recursos públicos, por meio de outro programa federal, o Projeto Habitar Brasil (HB), que beneficiou algumas famílias em situação de risco extremo, com casas e obras de esgotamento sanitário. Foi um projeto executado pela Prefeitura, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União, e diferentemente do Programa Habitar Brasil BID, não previa a titulação, apenas obras físicas de infraestrutura e habitação.

Esse detalhe é importante no contexto do trabalho, pois resulta em dois tratamentos diferenciados aos moradores de uma mesma área, decorrentes de execução de dois programas distintos, com requisitos, exigências e benefícios diferentes entre si.

b) Projeto Jaraguá 84 – Jaraguá do Sul

O Loteamento Saibreira Jaraguá 84 está situado no Município de Jaraguá do Sul, localizado ao norte do Estado de Santa Catarina, a 180 km da capital, Florianópolis.

No diagnóstico da área, apresentado pela Prefeitura à CEF em 2001, consta que o assentamento, que fica a 14 km do centro da cidade (Figuras 08 e 09), teve sua origem no início da década de 90, quando famílias provenientes das regiões Norte e Oeste de Santa Catarina, do Paraná e do Rio Grande do Sul, foram assentando-se na área.



Figura 8 - Localização do Bairro Jaraguá 84 na cidade de Jaraguá do Sul-SC

Fonte: Google Earth, abr. 2010



Figura 9 - Vista aérea Bairro Jaraguá 84- Jaraguá do Sul-SC

Fonte: Google Earth, abr. 2010

Está consignado em um histórico da creche local, anexo à pesquisa pós-ocupação do Centro Universitário Jaraguá do Sul (UNERJ), que, na década de 80, muitos migrantes chegaram à procura de oportunidades. Na ocasião, a Secretária do Bem-Estar Social, juntamente com o Prefeito, cedeu as terras da Prefeitura, de onde era extraído saibro (denominado saibreira). Em parceria com a Igreja Católica, deram início à construção de pequenas casas para abrigar a parcela da população que não tinha onde morar.

A área pública de 54.982,44 m², que antes era jazida de materiais para revestimento primário de rodovias, foi sendo ocupada desordenadamente por famílias que buscavam oportunidades de emprego na cidade. Com a ocupação crescendo, o município acabou investindo no local, levando energia elétrica, abastecimento de água e abertura de vias, apesar da precariedade das habitações.

É uma área com relevo bastante acidentado, caracterizada por um aclive acentuado a partir da rodovia de acesso, com vias de circulação fora dos padrões legais e subidas íngremes, dificultando o acesso às áreas mais distantes do loteamento, conforme Figuras 10 e 11.



Figura 10 - Vista da comunidade Jaraguá 84 antes da intervenção
Fonte: Fotografia de Beatriz Kauduinski Cardoso, 2002



Figura 11 - Vista da comunidade Jaraguá 84 antes da intervenção

Fonte: Fotografia de Beatriz Kauduinski Cardoso, 2002

O relatório de aprovação da operação emitido pela CEF e SEDU aponta que, apesar de o crescimento da população de Jaraguá do Sul ser elevado (3,88%), o assentamento não cresceu na mesma proporção e até diminuiu: em 1997 foi registrado um total de 144 famílias, e, em 2001, havia 119 famílias, que foram as beneficiadas pelo projeto.

As casas eram predominantemente de madeira (63%), e as demais eram de alvenaria ou mistas. O esgoto corria a céu aberto, porém a totalidade das casas já possuía banheiro. A comunidade continha, dentre os moradores, três famílias em situação de risco devido à declividade.

Quanto aos equipamentos comunitários que serviam à comunidade, havia no entorno um posto de saúde, um centro de apoio do Projeto Cidadão, uma creche municipal e uma escola municipal.

Segundo pesquisa socioeconômica efetuada pela Prefeitura em 2001, a comunidade apresentava 497 pessoas, sendo 87% na faixa de renda de um a três salários-mínimos.

De acordo com informações sociais na apresentação da proposta à CEF e à SEDU, o loteamento Saibreira – Jaraguá 84 destoa da caracterização geral do bairro em que está inserido. O bairro é formado principalmente pela colonização germânica, com habitantes que guardam consigo a influência alemã, através da língua e costumes e que não aceitam com facilidade a integração de outras pessoas. Afirmam os técnicos da Prefeitura que, além de a comunidade estar isolada geograficamente (distância do centro urbano), sofre restrições pelas condições de renda que contribuem ainda mais com a exclusão, tendo

em vista os preços diferenciados “a maior” dos transportes coletivos e são segregadas pelo próprio entorno. Por essa razão, os técnicos apontaram em seu diagnóstico questões como passividade, falta de representatividade, relações de vizinhança fragmentadas, entre outras características de isolamento da comunidade.

c) Projeto Morar Bem – São José : Comunidades de Metropolitano e Pedregal

A Prefeitura de São José, em 2001, por força de exigência do Programa Habitar Brasil BID – Subprograma Desenvolvimento Institucional, realizou Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS) por meio do qual foram selecionadas oito principais comunidades carentes, consideradas de risco e ocupadas há mais de cinco anos.

Dessas oito áreas, foram selecionadas como mais emergenciais as comunidades denominadas Metropolitano e Pedregal, com 470 e 130 famílias respectivamente. Foram consideradas as mais carentes e de maior risco e, por essa razão, foram escolhidas primeiramente para serem beneficiadas pelo Programa Habitar Brasil BID.

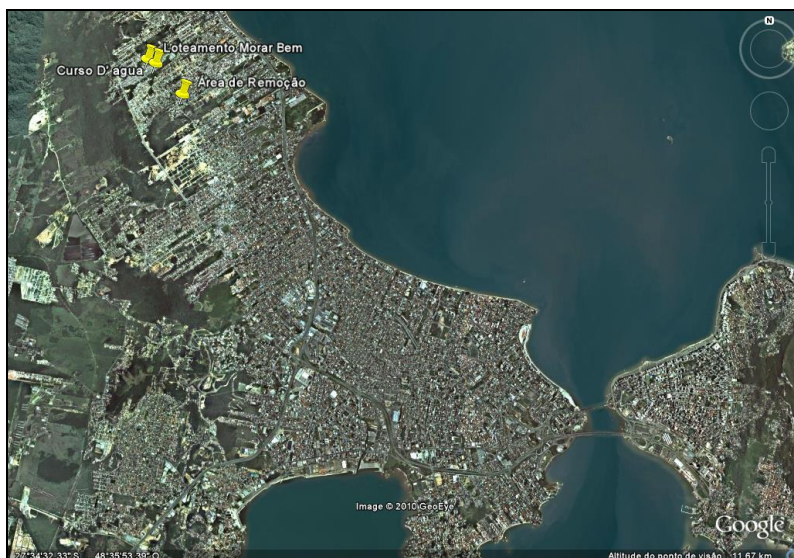


Figura 12 - Vista aérea São José-SC

Fonte: Google Earth, abr. 2010

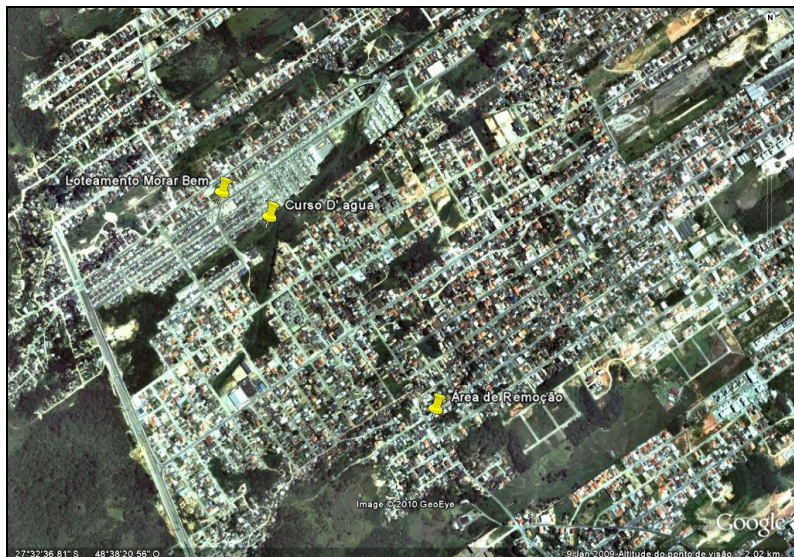


Figura 13 - Vista aérea Loteamento Morar Bem e área de remoção das famílias

Fonte: Google Earth, abr. 2010

As áreas objeto da intervenção localizam-se no bairro Serraria, conforme figuras 12 e 13, em encostas de morros sujeitas a erosões e desmoronamentos e consideradas de risco. São ocupadas há mais de cinco anos por famílias que buscaram isoladamente resolver o seu problema habitacional. Aproximadamente 50% das áreas ocupadas são caracterizadas como Áreas de Preservação Permanente (APP). A ocupação aconteceu de forma irregular do ponto de vista urbanístico e legal, e as habitações são predominantemente unifamiliares, sendo algumas em madeira, outras em alvenaria inacabadas, com padrão construtivo variando de baixo para mínimo (Figuras 14 e 15).

Segundo o Laudo de Aprovação da operação de repasse de recursos emitido pela CEF e SEDU em 2001, além da acentuada declividade e grande potencialidade de deslizamentos, a área teve suas condições agravadas pela “completa descaracterização da área, com eliminação da vegetação original e a instalação de habitações precárias, agravando as condições de risco e insalubridade a que está submetida a população” (CEF/SEDU, 2001, p. 2).

Na comunidade do Pedregal, a topografia impossibilita a implantação de solução para o esgoto, ocasionando valas com esgoto a céu aberto, degradando ainda mais as condições ambientais. Além disso, algumas habitações estavam localizadas em faixa de domínio de futura implantação de rede de alta tensão.

Existiam alguns serviços urbanos presentes como rede abastecimento de água, energia elétrica, com a presença de “gatos”, alguns trechos com pavimentação precária e escadarias de acesso aos morros em estado de má conservação. Em determinadas épocas, principalmente as habitações localizadas na parte mais alta dos morros não recebem água, necessitando o transporte manual por parte dos moradores. O esgoto era eliminado através de fossas/privadas e canalizações expostas com despejo a céu aberto (CEF; SEDU, 2001, p. 3).

No que diz respeito à situação dominial, os lotes ocupados pela população não possuíam titularidade individual no registro de imóveis, caracterizando-se como ocupações irregulares. Segundo pesquisa socioeconômica realizada na comunidade, a situação fundiária da área é caracterizada pela ilegalidade e irregularidade, com 99,5% de moradores sem escrituras dos imóveis.



Figura 14 - Casas em situação de risco demolidas

Fonte: Acervo CAIXA, 2002

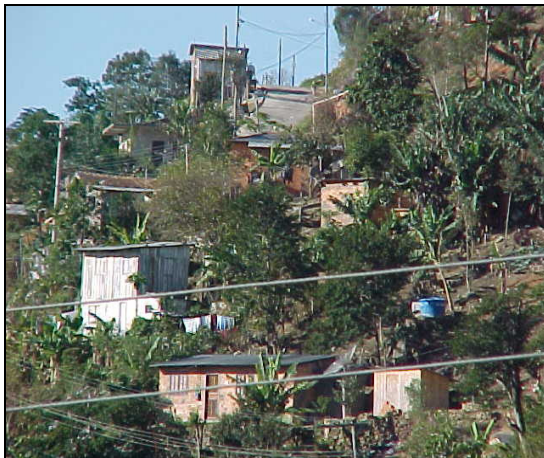


Figura 15 - Áreas de remoção - Metropolitano

Fonte: Acervo CAIXA, 2002

Em relação aos aspectos socioeconômicos, no Laudo Integrado encontra-se o relato de que foram realizadas duas pesquisas censitárias nas comunidades do Metropolitano e Pedregal. A primeira delas, realizada em 1999, cadastrou 685 domicílios, já na segunda, realizada no ano de 2000, foram cadastradas 622 famílias. Neste segundo levantamento foi demonstrado pelo Projeto de Participação Comunitária que 22 delas não assinaram o Termo de Adesão e não foram encontradas por ocasião da checagem de dados. Foram então cadastrados 600 domicílios nas duas comunidades, sendo 470 no Metropolitano e 130 no Pedregal.

Durante a coleta de assinaturas do Termo de Adesão ao projeto, constatou-se que 61% das famílias eram de responsabilidade da figura feminina, sendo recomendado que fosse dado prioridade às mulheres quando da elaboração do contrato do imóvel. A procedência dos moradores dos morros é de 79,20% do interior do Estado ou outros estados, e apenas 20,80% são habitantes naturais do próprio município, com grande percentual migratório. A renda familiar de 75% das moradias pesquisadas é inferior a três salários mínimos, e 52% destes recebem entre um e dois salários.

6.1.2 Etapas da pesquisa

A investigação foi dividida em duas etapas principais: a primeira, que verificou como se deu o andamento de cada projeto, os principais acontecimentos, as dificuldades e resultados obtidos, baseando-se, principalmente, em fatos verificados em pesquisa documental nos processos na CEF, nas visitas às comunidades e em entrevistas com técnicos das prefeituras.

A segunda etapa refere-se aos resultados verificados com os beneficiários finais, cujos dados foram obtidos por meio de questionários aplicados in loco pela pesquisadora.

As principais etapas do trabalho foram:

- a) Pesquisa bibliográfica para o embasamento teórico;
- b) Pesquisa documental em processos de acompanhamento dos projetos, com vistas a coleta de dados tais como as etapas de cada projeto, equipes envolvidas, estrutura e contexto em que foram desenvolvidos;
- c) Aplicação de questionários aos técnicos da Caixa e das prefeituras envolvidos com os projetos com vistas a obter informações sobre o andamento das ações e as percepções de profissionais que atuaram no projeto;
- d) Pesquisa de campo com aplicação de questionários aos beneficiários finais;
- e) Análise e interpretação dos dados obtidos.

6.1.3 Técnicas de coleta de dados

As técnicas de coleta de dados utilizadas na presente pesquisa são as seguintes:

- a) Pesquisa bibliográfica, para o aprofundamento do estudo do tema, por meio de consultas em documentos impressos tais como livros, jornais, revistas e publicações afins, além de outras fontes documentais, como relatórios, *folders* e internet;
- b) Análise documental, dos três projetos, por meio de um roteiro básico que norteou a consulta aos dossiês dos processos dos projetos de regularização fundiária acompanhados pela Caixa Econômica Federal (APÊNDICE A);

- c) Questionários compostos por questões fechadas e abertas, aplicados a técnicos que trabalham na Gerência de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) da Caixa Econômica Federal em Florianópolis, envolvidos com a aprovação e o acompanhamento das operações (APÊNDICE B);
- d) Questionários compostos por questões fechadas e abertas, aplicados a técnicos e gestores municipais envolvidos com a aprovação e o acompanhamento das operações (APÊNDICE C);
- e) Questionários compostos por questões fechadas e abertas, aplicados aos beneficiários dos três projetos previamente selecionados: “Chico Mendes”, em Florianópolis, “Morar Bem”, em São José, e “Jaraguá 84”, em Jaraguá do Sul (APÊNDICE D);
- f) Observação direta de fatos evidenciados nos projetos, por meio da participação ativa nos processos de aprovação e acompanhamento dos projetos integrados e situações cotidianas decorrentes. Essa observação ocorreu principalmente na coordenação dos projetos na Caixa Econômica Federal e durante a aplicação dos questionários aos beneficiários finais.

Com relação aos técnicos da CEF, foram aplicados questionários para dois técnicos envolvidos com cada um dos projetos, num total de seis questionários. Nos municípios foi aplicado um questionário por projeto, dirigido ao técnico municipal que tinha atuação mais direta e intensa no projeto.

Nas visitas às comunidades, primeiramente foram contatadas as lideranças comunitárias, que sugeriram as primeiras famílias para o início da pesquisa. Posteriormente, a escolha foi aleatória, conforme os moradores eram encontrados em suas residências.

Os questionários aos beneficiários foram aplicados diretamente pela autora em visitas às comunidades. Ao todo, foram respondidos oitenta e oito questionários, sendo quarenta e dois aplicados no Projeto Chico Mendes, trinta e quatro no projeto Morar Bem e doze no Projeto Jaraguá 84.

Na apresentação em campo, a autora apresentou-se como estudante da UFSC e não como colaboradora da Caixa Econômica Federal, pois essa identificação poderia desvirtuar os resultados da

pesquisa, já que, às vezes, o papel da Caixa é confundido com o papel do Ministério e da Prefeitura pelos moradores beneficiados pelos projetos.

6.1.4 Limitações do estudo

Todo método de pesquisa permite possibilidades de investigação e descobertas, mas também possui limitações que devem ser consideradas e informadas.

No caso presente, verificam-se dois fatores principais que limitaram os resultados da presente pesquisa: primeiro, a descontinuidade administrativa nas prefeituras municipais envolvidas; segundo, o fato de que nenhum dos projetos estava totalmente concluído, dificultando a obtenção da avaliação planejada.

O primeiro limitador reside no fato de que se teve dificuldades de extrair impressões de técnicos que não têm o histórico do processo de construção e execução dos projetos, pela alta rotatividade de técnicos e gestores, que normalmente ocorre nas prefeituras municipais.

O segundo fator impediu resultados mais conclusivos em alguns aspectos, especialmente aqueles que diziam respeito à titulação propriamente dita. Nesse caso, resultados mais concretos poderão ser obtidos em pesquisa futura, quando os projetos estiverem totalmente concluídos.

Acerca dessa limitação, é preciso fazer algumas considerações específicas, principalmente em relação à expectativa inicial de se verificar os efeitos da titulação para as famílias beneficiadas.

Os efeitos esperados da regularização fundiária podem ser físicos, sociais e econômicos e podem abranger o indivíduo, a comunidade, ou até mesmo a economia como um todo. Essa abrangência e diversidade dos efeitos esperados da formalização da terra tornam a avaliação quanto ao impacto das políticas de regularização fundiária uma tarefa complexa e requer alguns cuidados quanto à metodologia adotada.

Nesse caso, a obtenção de dados baseou-se principalmente na percepção dos beneficiários e no aprendizado vivenciado pelos técnicos dos municípios e da Caixa Econômica Federal durante a execução dos projetos estudados.

Os resultados observados devem ser apresentados mediante algumas questões importantes que devem ser esclarecidas.

No que diz respeito às condições econômicas, não existiam dados econômicos das famílias antes da mudança, então a comparação do

antes e depois fica prejudicada e amparada apenas na percepção dos próprios entrevistados ou por verificações físicas do pesquisador. Por exemplo, pelas condições atuais da moradia, investimentos e melhorias efetuadas, aquisições de móveis e veículos, pode-se deduzir que determinada família teve uma evolução de suas condições econômicas. Entretanto, é preciso ter presente que esse fato poderia ter acontecido também, se ela não tivesse sido beneficiada pela regularização.

Outra situação é que quando questionados quanto à renda, os entrevistados podem ter alegado que mantiveram ou diminuíram seus rendimentos familiares com receio de ter sua prestação da casa aumentada ou suas carências e isenções canceladas. Esse viés pode estar presente e deve ser considerado.

Também é preciso reconhecer que a pesquisa é audaciosa ao tentar identificar vários efeitos no mesmo estudo, pois o fato de abordar os vários efeitos não permite a análise com particularidade em somente um deles, trazendo resultados mais gerais e menos específicos. Por exemplo, ao investigar se a segurança na posse reduziu os conflitos com vizinhos, os detalhes das relações de vizinhança anteriores e atuais deveriam ser melhor pormenorizados. Para verificar esse efeito com fidelidade seria recomendável realizar estudo específico e particular quanto a esse aspecto.

Quando se compara projetos distintos entre si, naturalmente se tem resultados diferentes, já que as condições geográficas, culturais, políticas e econômicas podem ser distintas. Entretanto, a suposição é que, comparando-se os projetos e resultados diferenciados entre si, encontrem-se práticas que tragam aprendizado e facilidades metodológicas, com soluções comuns para projetos futuros.

À luz dessas limitações metodológicas, são apresentados os dados obtidos e suas respectivas análises que demonstram que, mesmo antes das titulações definitivas, diversos efeitos ocorrem e trazem impactos significativos para as famílias beneficiadas.

6.2 OS PROJETOS

Foram escolhidos três projetos para o estudo de caso proposto nesta pesquisa, conforme já exposto: Florianópolis (Projeto Chico Mendes), Jaraguá do Sul (Projeto Jaraguá 84) e São José (Projeto Morar Bem), todos em fase de conclusão.

6.2.1 Projeto Chico Mendes - Florianópolis

Os dados foram obtidos por meio de pesquisa documental em processos da CEF, visitas na comunidade e na Prefeitura. Nesta subseção, o foco são as propostas na dimensão urbanística, jurídica e social, dividindo-se em três subseções distintas: o projeto integrado como planejado; a execução tal como observada nos relatórios da CEF e nas visitas locais e os resultados obtidos com os beneficiários finais.

6.2.1.1 O projeto integrado

O projeto integrado proposto pela Prefeitura pelo Programa Habitar Brasil BID-HBB, veio objetivar a melhoria da qualidade de vida da população residente, mediante ações que possibilitariam uma nova ordenação do espaço, visando a solucionar problemas de infraestrutura, habitacionais e sociais existentes e a regularização fundiária dos terrenos. Contempla propostas de intervenção física, social, ambiental e jurídico-administrativas.

Para atender às moradias precárias e adensadas, foi necessário remover casas que estavam em risco (74 unidades); para implantação de sistema viário (70 unidades); para construção de equipamentos comunitários (24 unidades) e para liberar espaço (70 unidades). O espaço adicional foi necessário também para atender às co-habitações que eram em número de 162 famílias (CEF; SEDU, 2000).

As soluções habitacionais visaram contemplar um maior número de pessoas na própria área, tendo em vista a reordenação dos espaços e uma melhor utilização do local. A solução encontrada pela Prefeitura para resolver o problema de falta de espaços foi a construção de casas geminadas.

O projeto estabeleceu, assim, o remanejamento de famílias dentro da própria área de intervenção e indenizações para aquelas que desejavam sair do local. Durante as obras, para possibilitar o remanejamento das famílias, foi utilizado prédio já existente no local como abrigo provisório (Figura 16). Foram também construídos novos abrigos temporários, onde as famílias permaneceram durante a construção de suas casas.

A proposta previa que as ações jurídicas e sociais seriam executadas durante as obras, e as ações do trabalho social permaneceriam em execução por doze meses após o término das obras. O projeto seria considerado concluído, quando 100% das obras estivessem prontas, e a titulação da terra fosse concedida a todos as

famílias abrangidas pelo projeto, inclusive aquelas que não eram diretamente beneficiadas com casas, mas que estavam dentro da poligonal do projeto.



Figura 16 - Prédio construído pelo programa HB que serviu de abrigo provisório aos beneficiados do Programa HBB

Fonte: Fotografia de Beatriz Kauduinski Cardoso, 2004

a) A proposta urbanística

O traçado urbanístico proposto teve como condicionantes a adequação da situação viária ao Plano Diretor de Florianópolis e a manutenção das famílias dentro da área de intervenção, mediante remanejamento que possibilitasse a abertura de espaços que seriam utilizados para a construção de um maior número de habitações.

O projeto de urbanização consistiu de ações relativas à implantação de infraestrutura como readequação da rede de abastecimento de água e tratamento de esgoto, drenagem pluvial, sistema viário, coleta de lixo, iluminação pública e contenção de encostas e construção dos seguintes equipamentos comunitários: posto de saúde; creche; quadra de esportes; centros de atividades integradas; galpões para reciclagem; parques infantis, espaços de lazer e praças de encontro.

A proposta habitacional consistiu na construção das 425 unidades habitacionais e seguiu a concepção já iniciada pelo Programa Habitar Brasil (HB) implementado anteriormente pela prefeitura, isto é, casas unifamiliares geminadas, em forma de sobrados com dois pavimentos totalizando 42,38 m².

As unidades foram agrupadas de acordo com as áreas disponíveis pelo novo traçado urbanístico e com fachadas não alinhadas, para proporcionar um efeito plástico diferenciado, além de permitir uma identificação fácil de cada imóvel.

b) A proposta social

O programa exigia as seguintes macroações que foram estabelecidas pelo Projeto de Participação Comunitária: i) Mobilização e Organização Comunitárias, com vistas a desenvolver ações voltadas à mobilização e organização comunitárias, mediante estímulo à participação efetiva em todas as etapas do Projeto e definição das responsabilidades dos agentes envolvidos; ii) Educação Sanitária e Ambiental, com objetivo de desencadear processo educativo de mudança de valores e práticas individuais e coletivas, estabelecendo inter-relação entre o novo ambiente construído, o ambiente natural e as condições de vida e saúde; iii) Capacitação Profissional e Geração de Renda, para favorecer a melhoria econômico-financeira da população, visando à capacidade de pagamento dos encargos advindos da implantação do projeto e consequente fixação na área.

A assistente social, técnica responsável na CEF, que analisou o projeto social concluiu em seu parecer sobre o Projeto de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social:

[...] pretende contribuir para a construção da cidadania da população, através do estímulo à participação efetiva no processo de discussão do que diz respeito à área e à comunidade, fortalecendo a auto-estima individual e gregária e propiciando a inclusão dessa fatia marginalizada da sociedade nas questões referentes à sua comunidade, ao seu bairro e ao município gradativamente. O projeto integrado pretende impactar positivamente a vida das famílias tanto pela incorporação da área definitivamente ao município, como também pela inclusão das comunidades nos processos decisórios que lhes competem. (CEF; SEDU, 2000, p. 28)

c) A proposta de regularização jurídica

A situação dominial das áreas do projeto compreende uma área particular e outra pública. A área privada de 1.200m² destinada ao Posto de Saúde era de propriedade de Lar Fabiano de Cristo, entidade assistencial que atua na localidade e que doou a área ao Município. A outra área, ocupada pelas habitações, é de 129.301,73m², pertencida à Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB/SC) e foi doada ao Município com fins de regularização.

A proposta de regularização consistiu então na transferência das áreas ao município com vistas à posterior transferência aos beneficiários.

Os instrumentos que foram propostos para titular as terras em nome das famílias são os seguintes:

- i) Pré-contrato de compromisso de compra e venda para as famílias que teriam as condições de pagar a prestação;
- ii) Pré-contrato de compromisso de compra e venda com quitação de imóvel popular urbano para os imóveis cujos valores de indenização das benfeitorias desapropriadas eram iguais ou superiores aos valores dos imóveis novos transferidos aos beneficiários;
- iii) Contrato de permissão de uso não remunerada de imóvel popular urbano, com validade de 12 meses e subsídios para quem não tinha condições de pagar as prestações por desemprego, dificuldades financeiras, doença em família.

Esses instrumentos de titulação propostos continham as seguintes condições contratuais: Indenização para as famílias pelas benfeitorias com abatimento do valor a pagar ou então indenização em dinheiro; cobrança pelo terreno e habitação; prazo de pagamento em 25 anos; taxa de juros de 3% ao ano; carência de pagamento para as pessoas sem renda ou em condições especiais; reversão de 25% do valor arrecadado à comunidade para aplicação em projetos coletivos; comprometimento máximo com a prestação de 30% do salário-mínimo.

A proposta inicial de regularização dominial previa que as ações aconteceriam conforme o andamento das obras e consistia em apenas quatro etapas, insuficientes para levar a termo o projeto de regularização fundiária exigido.

6.2.1.2 Descrição e análise quanto à execução do projeto

Nesta seção são descritos e analisados os dados obtidos na pesquisa documental, nas visitas e entrevistas na comunidade, que revelam como aconteceram as obras, como foi executado o projeto social e se efetivou o projeto jurídico, subprojetos componentes do Projeto Integrado.

a) A execução das obras

Conforme observa-se nas Figuras 17, 18, 19 e 20, as obras encontram-se atualmente 100% construídas, mas o cronograma original de 28 meses para as obras, acabou finalizando somente em 84 meses.

Durante as obras, diversos acontecimentos travaram o ritmo das obras, as quais, em várias ocasiões, aconteceram muito lentamente. Os principais fatores para a demora nas obras foram o contingenciamento de recursos pelo governo federal, entraves burocráticos na liberação de recursos e a violência no local que dificultava os trabalhos físicos e sociais na comunidade.

Contribuiu também para o atraso nas obras o fato de que, ainda na fase de aprovação da proposta urbanística, houve dificuldades na apresentação dos projetos, pois as empresas privadas não tinham experiência em intervenções em favelas, e foi difícil atender às exigências da CEF e SEDU. Tais dificuldades refletiram-se na execução das obras que algumas vezes tiveram de ter seus projetos revistos.



Figura 17 - Casas construídas setor D

Fonte: Fotografia de João Maria Lopes, dez.2006.



Figura 18 - Infraestrutura – Setor D

Fonte: Fotografia de João Maria Lopes, dez.2006



Figura 19 - Muros de contenção e quadra

Fonte: Fotografia de João Maria Lopes, dez.2006



Figura 20 - Creche

Fonte: Fotografia de João Maria Lopes, dez.2005

b) A execução do projeto social

O trabalho de participação comunitária teve grandes dificuldades para ser executado, pois era previsto inicialmente a contratação de uma empresa terceirizada para a execução, e isso custou a acontecer, principalmente pelo fato de não haver no mercado empresa especializada e com técnicos com a capacitação exigida para o porte do projeto. As ações previstas acabaram sendo executadas pelos técnicos municipais que tinham dificuldades de pessoal e não conseguiam realizar todas as tarefas exigidas.

Além do remanejamento das famílias para execução das obras e do plantão social, foram priorizadas as ações imprescindíveis ao andamento das obras como as negociações com as famílias.

Nessas negociações, as famílias eram entrevistadas pelas assistentes sociais para acordo quanto à solução a ser dada a cada caso, que poderia resultar em uma nova unidade habitacional ou então em indenização pela benfeitoria. Em caso de indenização em dinheiro, as famílias não permaneciam na comunidade. A entrevista era precedida de uma avaliação da benfeitoria pela equipe de engenharia para fins de determinação do valor da possível indenização. Durante a entrevista eram acordados os valores e condições para indenização e eram assinados os termos de desapropriação amigável. Na maioria dos casos, nessas negociações, apresentava-se o valor da indenização que seria descontado do valor do “financiamento” da casa nova.

Observa-se que este foi um trabalho exaustivo da municipalidade, que se deparou com situações diversas. Num dos casos, o morador comprou parte de uma casa após o cadastro socioeconômico efetuado em 2002 e reclamava o direito de ser beneficiado no projeto. Em outro caso verificado, em situação semelhante, um casal comprou parte de uma casa há apenas cinco meses da abordagem social e, segundo o parecer da assistente social, caracterizou-se como “tentativa de inclusão no projeto habitacional, sem o devido enquadramento nos critérios de atendimento”.

Nesses dois casos verificou-se tentativas de benefício a pessoas que não atendiam aos pré-requisitos do Programa HBB. Vale ressaltar que não foram analisadas todas as negociações, verificando-se esses dois casos em pequena amostragem, o que indica que o número dessas situações pode ter sido bem significativo.

Numa terceira negociação analisada, verificou-se outro tipo de situação encontrada: a de “proprietários” que tinham inquilinos. Nesse caso analisado, foi efetuada negociação de uma construção composta de três salas comerciais que eram alugadas e cujo “proprietário” residia em outro bairro. Este aceitou a indenização pelas benfeitorias que foram demolidas cedendo lugar para novas casas. Uma das famílias foi beneficiada com casa nova já que residia na comunidade e tinha cadastro como beneficiário quando do levantamento socioeconômico.

As situações eram as mais diversas e exigiram muita habilidade de negociação por parte das assistentes sociais, por demandarem soluções de situações familiares e de moradia complexas, o que também contribuiu para tornar a execução do projeto morosa e desgastante para a equipe municipal.

Com relação às indenizações, verificou-se que houve um grande volume de pagamento em dinheiro para pessoas que não queriam permanecer na área e aderir ao projeto. A previsão inicial era de 68 famílias, e, com 50% de obras, aproximadamente duzentas famílias já tinham optado pela indenização. Não se dispõe do número exato de indenizações ao final das obras, mas, pelo dado anterior, se deduz que o número de indenizações foi bem superior ao estimado inicialmente.

Essa situação remete obrigatoriamente a uma indagação que diz respeito ao destino dessas famílias, que provavelmente tiveram dificuldades de encontrar moradia no valor das indenizações recebidas e que podem ter ido ocupar outras áreas irregulares no próprio município ou em cidades vizinhas.

Outra grande dificuldade identificada na execução da proposta social e no projeto como um todo foi o fato de que, desde o início do

projeto, a falta do número exato de famílias a ser beneficiadas e o seu adequado cadastramento dificultaram o bom andamento do projeto. Em 1998, num primeiro cadastramento efetuado, eram 633 famílias. Em 2000, na contratação, constava 1109 famílias e, em 2002, em novo levantamento, já eram 1401 famílias.

Esse fato demonstra a mobilidade existente nas comunidades e a importância de um cadastro consistente e permanentemente atualizado, ponto frágil e de preocupação no âmbito da Prefeitura Municipal.

Segundo informações dos relatórios sociais do município, o recadastramento para atualização seria realizado após os remanejamentos, atualizando-os durante o processo. Isso não aconteceu, e somente em 2008 a Prefeitura encaminhou à CEF proposta para contratação do recadastramento social. Assim, a Prefeitura ainda não conhece com exatidão quem são os atuais ocupantes das casas, haja vista a mobilidade que ocorreu na área antes, durante e após a intervenção.

Outra questão bastante relevante e que permanece até hoje, segundo os registros em processo, é a falta de oportunidades de emprego e geração de renda para a comunidade. As ações de geração de trabalho e renda praticamente não foram realizadas e, quando iniciadas, não tiveram continuidade. Os galpões construídos para tal fim continuam fechados e sem utilização. Máquinas de costura compradas para ações de capacitação e trabalho para as mulheres da comunidade estão abandonadas conforme verificou-se *in loco*. A ideia inicial de incentivar ações de geração de trabalho e renda não prosperou.

Pelas evidências apresentadas, pode-se afirmar que o trabalho social ficou aquém do desejado e objetivado inicialmente. Há atualmente pouca mobilização na comunidade, as lideranças comunitárias são as mesmas. O trabalho de educação sanitária e ambiental aconteceu apenas de forma pontual, e as ações de geração de trabalho e renda não lograram êxito. O recadastramento social é necessário para identificar claramente as famílias da comunidade e a situação de cada uma, constituindo-se em pré-requisito para a titulação definitiva e conclusão do projeto perante os órgãos financiadores e repassadores de recursos.

c) A execução da regularização jurídica

As dificuldades encontradas na execução do trabalho social refletiram diretamente na execução nas ações jurídico-administrativas.

Isto pode ser verificado em informações obtidas em entrevista concedida em 2005 pela advogada Lucy Marcon, consultora da Prefeitura Municipal de Florianópolis, que conduziu o processo burocrático da regularização fundiária. O depoimento caracteriza bem como foi o andamento desse aspecto do projeto integrado ao elencar as seguintes dificuldades enfrentadas na operacionalização do projeto de regularização fundiária: i) falta de estrutura da equipe social e de consultoria especializada; ii) inexistência de um banco de dados confiável e atualizado, contendo o cadastro dos ocupantes da área, que propiciasse o acompanhamento da movimentação dessas famílias; iii) dificuldades para obtenção dos documentos pessoais; iv) não realização das ações de geração de renda para os titulares de Contratos de Permissão Não Remunerada de Uso; v) grande rotatividade dos ocupantes das unidades habitacionais e vi) onda crescente de violência existente, obrigando algumas famílias a abandonarem as casas por medo de ameaças, e por correrem risco de vida (CARDOSO, 2005, p. 40):

No momento da assinatura dos contratos, apontam-se as seguintes dificuldades com as famílias: falta de documentação pessoal e principalmente com relação à comprovação de estado civil; grande contingente de desempregados e a pouca qualificação profissional; morosidade na solução de situações em que havia necessidade de providenciar guarda e tutela para filhos menores de beneficiários falecidos; ocorrência de situações atípicas, como por exemplo, beneficiários presos às vésperas das assinaturas de contratos; casais que entravam em crise de relacionamento após a realização da negociação, negando-se uma das partes, a assinar o contrato e exigindo a sua indenização em dinheiro, o que não era possível atender.

Essas dificuldades relatadas demonstram como se deu o processo jurídico-administrativo e apontam para a importância de se executarem conjuntamente com as obras, ações sociais junto aos moradores.

Com relação às etapas do projeto, constatou-se que no projeto inicial não estavam contempladas todas as atividades necessárias para levar a regularização fundiária a termo. Isso indica que, à época do planejamento, a equipe municipal era inexperiente em projetos de regularização fundiária e, somente a partir da vivência, passou a compreender as dimensões e complexidade da regularização fundiária. Esse fato foi confirmado pelo depoimento do técnico municipal que entrevistamos em junho de 2009, que concordou que houve grande avanço quanto ao conhecimento e experiência com o projeto, por parte dos técnicos municipais.

Comprovando esse fato, verificou-se que, diferentemente da proposta que inicialmente previa somente quatro etapas, no relatório de acompanhamento do projeto de regularização fundiária, encaminhado ao Ministério das Cidades em dezembro de 2008, a Prefeitura elenca diversas outras etapas que foram acrescentadas ao processo de regularização fundiária, buscando sua plenitude e sustentabilidade.

Com relação ao instrumento utilizado para a titulação, não houve discussão com a população quanto à forma utilizada, tendo sido desde o início apresentado o pré-contrato de compra e venda. Segundo justificativas apresentadas em julho de 2004 pelo município, a utilização de pré-contrato possibilitaria a imediata formalização das transferências para as famílias, uma vez que o loteamento somente seria legalizado após a finalização da intervenção na área. Após o registro do loteamento, da individualização dos terrenos e da averbação das construções, o pré-contrato seria retificado no que diz respeito à descrição do imóvel e em seguida registrado na correspondente matrícula.

Sobre o pagamento da dívida pactuada pelas famílias, a Prefeitura vem tentando manter a cobrança que está sendo efetuada de forma muito precária. Ocorre uma mobilidade entre os moradores, e muitos daqueles inicialmente beneficiados já não moram mais na comunidade. A Prefeitura nem sempre tem o controle dessas transações e trata esses compradores como “irregulares”.

Em visita à Secretaria de Habitação verifica-se que se encontram fixados cartazes com os seguintes dizeres: “Atenção famílias irregulares ou com prestações atrasadas. A Prefeitura está fazendo entrevista com as famílias que adquiriram casa popular e que não estão regularizadas”. Em outro aviso, num cartaz afixado à parede da Prefeitura, em maio de 2009, o alerta era o seguinte:

Caso os beneficiários tenham uma família interessada como possível compradora é necessário que as duas partes (vendedor e comprador) procurem a Secretaria em conjunto, para darem início à tramitação legal do negócio, evitando dessa maneira **aborrecimentos futuros**.
(Grifo nosso).

O alerta informa que as famílias compradoras devem estar enquadradas na Lei Municipal n.º 7692/2008, a qual prevê punições para quem ficar três meses consecutivos sem pagamento, ficando sujeitos à

retomada do bem (art. 8.º); desocupação ou retomada do imóvel para quem adquirir vender, alugar ou receber em troca residências do projeto, sem comunicar a Prefeitura (art. 10.º) bem como estipula como alternativas de titulação apenas o contrato de compra e venda com financiamento e a permissão de uso.

Tal legislação ignora os novos instrumentos trazidos pelo Estatuto das Cidades como a Concessão de Direito Real de Uso, o Direito de Superfície e a Concessão Urbana Especial de Moradia, prevalecendo instrumentos mais precários e com menos segurança aos moradores das áreas dos assentamentos precários da cidade de Florianópolis.

Pelos fatos acima, verifica-se que a municipalidade ainda trata alguns moradores como “irregulares” e não se preocupou prioritariamente com a segurança na posse, mas em retornar recursos para o fundo municipal de habitação e com a ideia da cobrança pelos benefícios.

Num dos últimos relatórios semestrais encaminhado ao Ministério das Cidades acerca do andamento do projeto de regularização fundiária, a Prefeitura informa que seriam licitados dois termos de referência: um relativo à “realização de trabalhos técnicos com vistas à implementação da Regularização Fundiária nas comunidades do projeto Chico Mendes” e outro para “atualização do cadastro social, avaliação de pós-uso e determinação do indicador de habitabilidade urbana da área do Chico Mendes”.

O primeiro termo de referência contempla as seguintes ações: levantamento topográfico planimétrico contendo o levantamento da gleba; levantamento dos lotes individualizados; projeto urbanístico atualizado; numeração das edificações e denominação das vias. Os cinco produtos foram contratados em maio de 2008 e referem-se somente às ações relativas ao levantamento físico e não são suficientes para levar o projeto de regularização fundiária a termo. As demais ações do segundo termo de referência seriam executadas pela Prefeitura cuja estrutura é precária.

Portanto, atualmente o projeto ainda tem importantes etapas a cumprir para efetivar a regularização fundiária, dentre as mais importantes, o recadastramento físico e o social. O primeiro está sendo executado por empresa contratada e o segundo está por executar.

Os trabalhos de regularização não foram priorizados, e a falta de um cadastro físico e socioeconômico adequados impossibilitaram que as ações de regularização fossem executadas em sua plenitude. Prescinde-se desses estudos para a conclusão do projeto.

É importante lembrar que a falta de prioridade para esses levantamentos impossibilitou que as ações pudessem ser executadas conforme previsto, além de que, pela mobilidade natural que acontece nessas comunidades, originaram uma série de outras irregularidades no tocante ao direito dos moradores.

6.2.1.3 Dados obtidos por meio de questionários com beneficiários – descrição e análise

Com o objetivo de conhecer a opinião dos moradores, bem como observar os efeitos provocados pelo projeto, foram entrevistadas quarenta e duas pessoas do Projeto Chico Mendes, no período de 4 a 14 de maio de 2009. Assim, nesta subseção, são apresentadas as percepções dos moradores e fatos identificados durante as entrevistas.

a) Sobre os documentos de titulação

Nas três comunidades identificaram-se situações distintas em relação aos benefícios recebidos e aos documentos de formalização distribuídos:

- i. Famílias beneficiadas pelo Programa Habitar Brasil BID (HBB) que receberam casas novas e assinaram promessa de compra e venda ou permissão de uso.
- ii. Famílias que foram mantidas em suas casas originais, tendo sido beneficiadas somente com obras de infraestrutura e que não assinaram ou receberam documento algum.
- iii. Famílias beneficiadas pelo Programa Habitar Brasil (HB), projeto implantado anteriormente ao HBB, para as quais somente foi prevista a construção de casas e que não receberam ou assinaram nenhum documento. Para estes foi informado que um dia teriam que efetuar o pagamento, mas até o momento nenhuma atitude foi adotada pelo poder público municipal.

Dos entrevistados, sete eram beneficiados do Programa Habitar Brasil (HB), três não haviam recebido casas novas e moravam em suas casas originais e trinta e dois eram beneficiados com casas novas pelo Programa Habitar Brasil BID. Vale dizer que todas as casas visitadas

estavam dentro da poligonal do projeto e deveriam ter sua situação regularizada quanto ao aspecto jurídico.

Assim, com relação à titulação, constata-se que os contratos e permissões foram assinados como previsto somente para as pessoas que receberam casa nova, entretanto, para os moradores que não receberam casa nova, mas foram beneficiados por obras de infraestrutura e estão dentro da poligonal do projeto, ainda não foi adotada nenhuma ação relacionada à documentação de suas terras. Mesmo para aqueles que tiveram contrato assinado, ainda não existe a escritura definitiva, e somente a terão após o pagamento definitivo que acontecerá em pelo menos 20 anos.

Verificou-se dentre os quarenta e dois entrevistados que quatro haviam comprado casa de beneficiários originais e três haviam saído e voltado a morar na comunidade. Dos que compraram, dois fizeram contrato de compromisso de compra e venda com anuência da Prefeitura, e dois fizeram contrato particular sem anuência da Prefeitura (contrato de gaveta).

Constatou-se nessa amostra a transferência dos benefícios para terceiros, as trocas de casas e o mercado das casas dentro e fora da comunidade.

Quando questionados se possuíam documento da casa, a maioria (87%) afirmava possuir o documento, apenas os beneficiários pelo HB não o possuíam. Diziam, segundo informações da Prefeitura, que não deveriam pagar pela casa que havia sido construída com recursos a fundo perdido. Entretanto, quando perguntado aos beneficiados pelo HBB se sabiam qual era o documento, 32% responderam que não sabiam qual documento. Um deles apresentou um carnê com a prestação e outro o Termo de Adesão ao projeto. Os demais (61%) referiram-se ao contrato de compra e venda ou a permissão de uso, mas nem todos sabiam onde estava ou apresentaram o documento citado.

Quando questionados por que desejavam ter a titulação definitiva, as respostas não eram imediatas e observava-se certa dúvida sobre o que responder. A resposta de maior incidência era: “para provar que a casa é minha”, conforme Gráfico 1, comparativo de respostas, que segue:

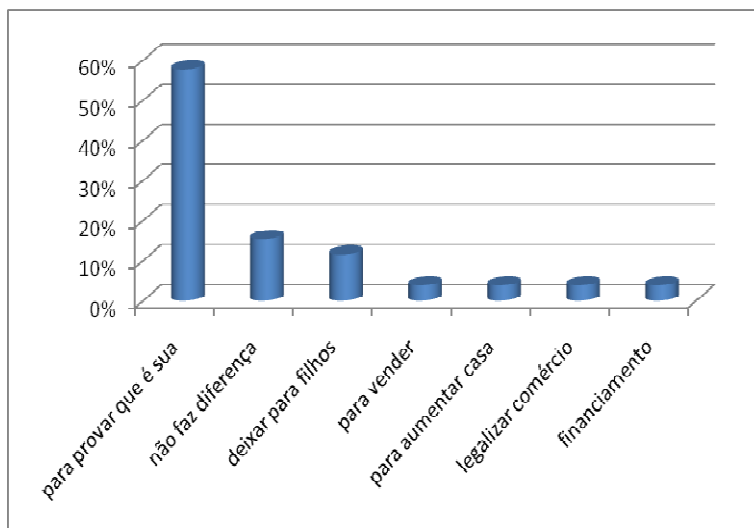


Gráfico 1 - Percentual das diferentes respostas da comunidade quanto às razões para desejarem a titulação de seu imóvel

Fonte: Elaboração da autora, 2009

Pelas respostas, os moradores parecem desconhecer os direitos que já lhes garantem a casa. Ou seja, se eram moradores há mais de cinco anos em 2001, têm direito à Concessão Urbana Especial para Fins de Moradia (CUEM) conforme estabelecido na Medida Provisória n.º 2220/2001. Se, por outro lado, compraram sua casa de beneficiários do programa, também a lei lhes garante o direito pela transação efetuada, seja pelo fato de haverem adquirido direito legal à moradia, seja pelo fato de terem feito uma negociação que lhes transferiu o direito de morar e, sem entrarmos no mérito da precariedade dos títulos recebidos, já têm como provar que a casa é sua.

Na verdade, o próprio instrumento utilizado pela municipalidade para pactuar a regularidade com os moradores é questionável, pois foi assinado depois da edição da Medida Provisória n.º 2220/2001, que garantiria a moradia à maioria dos moradores das comunidades envolvidas: ocupação há mais de cinco anos, baixa renda, lotes inferiores a duzentos e cinquenta metros quadrados e utilizados para moradia. Nesse caso o município já poderia ter titulado as famílias, sem que elas tivessem de esperar concluir os pagamentos para terem escritura definitiva.

Enfim, as famílias assumiram um financiamento por uma terra que, por força de norma legal, já poderia ser delas.

Outra pergunta da entrevista pretendia extrair dos moradores a importância do título, e se eles consideravam que o título teria mudado alguma coisa na vida deles. A maioria das respostas foi prejudicada, (trinta respostas), já que não receberam título definitivo. Mas é válido registrar algumas respostas recebidas nesse momento: “só melhorou o ambiente”; “comprova que é dono do terreno mas não sei especificar por que é importante”; “já tinham casa boa”; “se tivesse seria bom para ter o alvará, pois tem loja de 1,99, mas é fraca e gostaria de ampliar; “tenho medo da fiscalização da Prefeitura”; “documento seria importante porque não tenho escritura”; “gostaria de ter para poder vender e colocar em imobiliária”.

Percebe-se que os moradores não conseguem ter clareza imediata, nem verbalizar as razões pelas quais gostariam de ter um título definitivo, mas nas respostas espontâneas eles apontam as razões, dentre elas a possibilidade de legalizar seus negócios para vender, colocar para alugar em imobiliária e poder dispor sem necessitar de autorização do município.

b) Sobre os pagamentos e a dívida assumida

Dentre as famílias que foram beneficiadas com casas novas pelo Programa HBB, existem aqueles que assinaram contratos, mas não iniciaram pagamento de prestações, porque estavam desempregados ou em condições financeiras difíceis, e os contratos previam carência de seis meses até nova avaliação pela assistência social da Prefeitura.

Dois entrevistados disseram não pagar por carência. Um dos entrevistados alegou que “disseram que iam pagar R\$ 35 ou R\$ 37 mil e que enquanto não pagasse não era da gente” e então concluiu: “Se não é meu não vou pagar!” Os demais beneficiários do HBB disseram que deviam e tinham que fazer pagamento, mas, aproximadamente 50% dos entrevistados, alegaram que não estão recebendo ou nunca receberam carnê de pagamento. Algumas respostas obtidas foram: “foi prevista visita do assistente social que nunca veio”; “carnês não chegam”; “chegaram duas folhas e depois não veio mais”; “falaram que tinha que pagar mas não veio nada”. “Pagava todo mês, mas parou de vir cobrança”.

Na visita à Secretaria de Habitação em junho de 2009 foi confirmado que a emissão de carnês não estava sendo feita porque o correio não fazia entrega de correspondências no local. No entanto, a

maioria dos beneficiários entrevistados declarou que o correio estava funcionando adequadamente o que indica que o setor da prefeitura responsável pela cobrança não tinha a informação correta.

Ainda com relação ao pagamento, a maioria informou que não é adotada nenhuma medida pela Prefeitura quando o pagamento não é feito ou é feito em atraso. Sobre o destino dos recursos arrecadados, apenas três disseram que serve para fazer outras casas populares. Os demais disseram não saber, e ninguém se referiu ao fundo comunitário que retornaria aos moradores, equivalente a 25% da arrecadação.

Segundo informação de técnico do município, a destinação de 25% da arrecadação para a comunidade foi um dos fatores que facilitou a adesão do projeto. Entretanto, foi informado que a Secretaria de Habitação não tem a informação do quanto é arrecadado e direcionado ao Fundo Municipal de Integração Social, conforme previsto na proposta original do projeto. Também não se tem controle quanto ao índice de inadimplência, pois o sistema da Prefeitura atualmente não possibilita essa informação. Sabe-se que é grande o número de famílias que não pagam.

Quanto à compreensão quanto à dívida assumida, observa-se que utilizam subterfúgios para justificar a falta de pagamento, mas, ao mesmo tempo, preocupam-se com ela. Quando questionados sobre os pagamentos que assumiram, algumas manifestações dos moradores foram: “paguei um ano e meio e parei de pagar porque ninguém paga”; “a dívida incomoda pois um dia vai ter que pagar”; “a Prefeitura deu um ano para se estabilizarem na casa, por isso os carnês ainda não vieram”.

Foi identificado na pesquisa que a dívida contraída é fator de preocupação que não havia antes do projeto, pois quando foi perguntado se tinham medo de serem despejados antes da implantação do projeto, apenas três respostas, equivalentes a 7% dos entrevistados, responderam que tinham medo de despejo. Os demais disseram não ter medo de despejo antes do projeto.

No entanto, alguns depoimentos apresentavam receio com a possibilidade de perderem a casa atualmente:

- “Agora tenho medo pois não pago. Gostaria de pagar, mas não posso, e se quiser vender para ir embora, também não posso. Antes a casa era nossa!”;
- “Gostaria de pagar para ter tranquilidade, para poder vender se quisesse ir embora”;
- “Tenho medo porque não pago e posso ser despejado”;

- “Gostaria de pagar porque a gente nunca vai ser dono da casa, antes achava que era dona. Hoje é pior porque estamos cadastrados na Prefeitura. A casa é deles!”.

Diante desses fatos, é importante registrar algumas constatações. A primeira delas aponta para as dificuldades que a municipalidade tem para efetuar a cobrança das prestações, o que exige uma estrutura própria para administração dos contratos, manutenção das transferências, envio dos carnês, atualização de sistemas, cobrança, retorno e destinação devida dos recursos arrecadados. Nem todas essas funções estão sendo efetuadas e não se verifica o retorno dos 25% previstos ao fundo comunitário, que não é de conhecimento dos moradores.

Uma segunda verificação indica que os moradores não têm o hábito de zelar por seus compromissos, o que é reforçado pela pouca efetividade da municipalidade na cobrança, ou seja, há um descrédito em relação ao pagamento e faltam esclarecimentos à população sobre o porquê do pagamento.

Um terceiro apontamento retrata a insegurança trazida pela dívida, que é uma preocupação constante pelo fato de que o inadimplimento pode resultar em retomada do imóvel.

Por fim, a constatação mais reveladora e paradoxal: o fato de que a segurança na posse não se efetivou, pelo contrário, o projeto, como executado, trouxe insegurança e um temor que não havia anteriormente.

c) Os direitos e responsabilidades de cidadão

Um dos efeitos da regularização fundiária apontados na literatura seria o aumento da responsabilização das pessoas à medida que os cidadãos passam a respeitar títulos, honrarem contratos e obedecerem à lei. Com objetivo de confirmar esta hipótese buscou-se averiguar o comportamento dos moradores em relação aos pagamentos das despesas mensais de sua nova casa.

Ao serem questionados sobre contas que passaram a ter depois do projeto, apenas cinco disseram que passaram a ter a prestação da casa, e quinze citaram a conta de luz como despesa nova. Um das moradoras colocou a conta de luz como preocupação e disse que muitos moradores têm suas contas altas porque possuem faturas em atraso, e os valores acumularam. Pela opinião da entrevistada, muitos moradores da

comunidade “não consideram a luz uma conta” já que não tinham o hábito de pagamento em sua condição anterior.

Pode-se verificar também que a maioria dos moradores não tem como um de seus compromissos financeiros a prestação da casa. Alia-se a essa observação a constatação anteriormente exposta de que a municipalidade não tem tomado medidas visando à cobrança efetiva e, ainda, o fato de haver na comunidade uma espécie de contrato social para o não pagamento. Se uns não pagam, e a Prefeitura não cobra, ninguém acaba pagando. Há ainda o pretexto do não envio do carnê e o da assistente social que “não vem”.

Essa questão é importante no contexto da segurança da posse, visto que muitos gostariam de pagar e se sentem inseguros por essa situação conflitante, que os expõe ao risco de despejo conforme as condições contratuais.

Também deve ser considerado que a Prefeitura, ao optar pela cobrança, deve ter estrutura adequada para fazê-lo sob pena dos resultados serem contrários aos esperados.

Verifica-se assim que, ao invés de trazer o sentimento de pertencimento, de responsabilidade perante compromissos, a situação da não cobrança e inoperância da Prefeitura, provoca o efeito contrário. Não se observa o efeito de maior comprometimento com contratos e novas responsabilidades.

Nesse aspecto, depara-se com um impasse que precisa ser resolvido. Se a moradia é um direito do cidadão e está garantida por lei, é deles, e não se cobra. Mas se justificadamente tiver que cobrar, deve ser efetivamente cobrado! O que não pode continuar acontecendo é pactuar uma cobrança que não se efetiva e provoca um descrédito que é prejudicial a todos: aos beneficiários, que não se inserem na legalidade e temem por uma dívida imposta, e ao município, que tem grandes custos para manter uma estrutura que não atinge seus objetivos e se emaranha cada vez mais a cada empreendimento que é executado.

Registra-se o fato de que, se a legislação já garante direito de moradia a muitos dos ocupantes do projeto, seja pela Concessão Urbana Especial para Fins de Moradia ou pela Legitimação na Posse, a Prefeitura estaria cometendo uma injustiça ao cobrar, pois eles já teriam direito à terra. Por outro lado, se não cobrar, estaria sendo injusta com pessoas carentes de outras comunidades que não tiveram o mesmo benefício, conforme posição de alguns técnicos da Prefeitura.

Ocorre que determinadas situações não são prerrogativa, mas obrigação da municipalidade e, assim, esta é uma discussão que precisa avançar sob pena de se cometerem injustiças com aqueles moradores

que já têm seu direito garantido por lei. A expectativa é que essas situações sejam resolvidas quando o projeto de titulação for implementado definitivamente pelo município.

d) As relações de vizinhança e cultura das comunidades envolvidas

O projeto Chico Mendes contemplou três comunidades (Chico Mendes, Novo Horizonte e Nossa Senhora da Glória) que constituem área urbana contínua e cujos limites espaciais são difíceis de identificar por uma pessoa estranha ao local. Entretanto, por meio das visitas feitas à área durante as entrevistas com os beneficiários, verificou-se que os moradores fazem claramente essa divisão, raramente um circula no espaço do outro, e existem rivalidades entre os moradores das diferentes comunidades.

Alguns depoimentos afirmam que essa rivalidade amenizou, mas ela existe e permeia as relações comunitárias. Isso se observa, principalmente, quando moradores de determinada comunidade reclamam da falta de equipamentos comunitários que existem em outra e poderiam atender a toda população. Por exemplo, na comunidade de Novo Horizonte determinada moradora reclamou a falta de parque infantil que existe somente no Chico Mendes, e morador do Chico Mendes reclama a falta de centro comunitário que se localiza no Novo Horizonte.

Nos estudos preliminares e na concepção do projeto, a proposta contemplava todas as três comunidades e regularização de todas as áreas, definidas numa única poligonal. Pressupunha-se que os equipamentos necessários, como a creche, o centro comunitário, os galpões de geração e renda, quadras de esporte e capela ecumênica seriam de uso comum.

O que se verifica hoje é que cada um dos equipamentos são utilizados principalmente pela comunidade na qual estão inseridos. Por exemplo, o centro comunitário é utilizado somente pelos moradores do Novo Horizonte o *playground* e quadras, pelos moradores do Chico Mendes, e o Centro de Encontros, pelos moradores da Nossa Senhora da Glória. Ou seja, em cada uma das comunidades existem carências que não estão sendo atendidas. As crianças do Novo Horizonte não têm creche ou parquinho e reclamam uma área de lazer. Os moradores do Chico Mendes reclamam: “precisamos de um Centro Comunitário para realizar nossas festinhas e reuniões”.

Essa segmentação existente dentro da poligonal objeto do projeto, fruto da história e cultura da comunidade, poderia ter sido melhor

considerada, pois evitar-se-iam esses conflitos existentes hoje, com relação aos equipamentos cujo uso previsto era para ser comum às três comunidades.

Para os agentes financiadores e promotores, BID, Ministério das Cidades e CEF, as necessidades da comunidade estavam sendo atendidas quando foram apresentadas as propostas dos equipamentos, já que tudo foi tratado como projeto único. No entanto, considerando a cultura, história e relações comunitárias, o projeto deveria ter sido diferenciado ou, então, minimamente deveria contemplar ações sociocomunitárias que buscassem a solução para essa segmentação entre as comunidades, já que, construir um equipamento específico para cada comunidade, talvez fosse difícil pelo pouco espaço e recursos limitados.

Essa situação aponta para a necessidade de diagnósticos sociais que identifiquem e analisem adequadamente as relações comunitárias, questões histórico-culturais e sociopolíticas das comunidades, para embasarem os projetos subsequentes.

e) Reivindicações ainda não atendidas

Ao serem questionados se consideravam o projeto acabado, ou se faltava ainda alguma atividade para ser executada pela Prefeitura, apenas duas pessoas referiram-se ao “papel” da casa, dezenove, correspondente a 46%, disseram que estava tudo bem, e as demais referiram-se a melhorias físicas na moradia, ou à infraestrutura.

A titulação definitiva da propriedade não aparece como uma pendência para o projeto, e mais uma vez confirma-se a pouca importância atribuída à dimensão jurídica do projeto pelos beneficiários.

A queixa mais incidente, com seis respostas (14%), foi relativa às ruas e calçadas, com reclamações como: calçamento ruim, buracos, falta de sinalização e quebra-molas, pois o trânsito aumentou e fica perigoso para crianças. Houve manifestação também com relação ao fato de as casas serem geminadas, por causa do barulho e da impossibilidade de ampliação.

Uma questão importante apresentada por quatro moradores (9,5 %) foi relacionada à falta de utilização dos galpões de geração de trabalho e renda que ainda não estão sendo usados. No prédio que era usado para abrigo temporário durante as obras e onde ocorriam algumas ações de capacitação, a sala de costura está fechada e existem nove máquinas de costura abandonadas.

Alguns entrevistados reclamaram que precisa haver mais lugares para as crianças brincarem, como parquinhos e campo de futebol, e

outros moradores manifestaram preocupação com o saneamento, principalmente esgoto e lixo. Vide incidência de respostas no Gráfico 2.

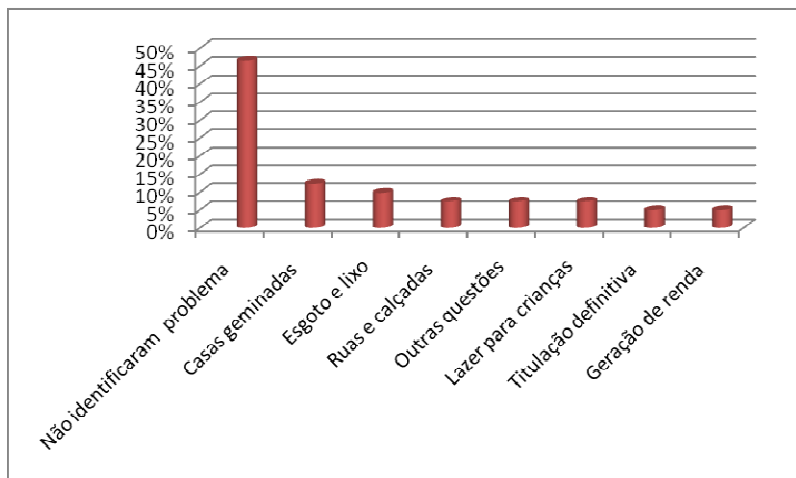


Gráfico 2 - Respostas quanto às reivindicações ainda não atendidas

Fonte: Elaboração da autora, 2009

Com relação aos equipamentos comunitários, houve muitas reclamações, principalmente sobre a falta de creche para crianças do berçário: “arrumar o centro comunitário necessita outra creche e mais área de lazer; “áreas de lazer para crianças, creche para berçário, pois assim não pode trabalhar”; “creches daqui não tem berçário”; “falta área de lazer e mais creches”.

f) Geração de trabalho e renda e casas comerciais

Uma questão estrutural para a sustentabilidade do Projeto Integrado são as ações de geração de trabalho e renda que deveriam garantir uma melhoria nas condições financeiras das famílias carentes e desempregadas, inclusive para que pudessem pagar pelos benefícios recebidos. No entanto essas ações não foram levadas a termo e se refletiram nas respostas dos beneficiários finais.

Uma situação verificada na comunidade de Novo Horizonte diz respeito às casas que foram concebidas com espaço próprio para exploração comercial, e que deveriam receber o apoio do SEBRAE e da

própria Prefeitura para ampliarem seus pequenos negócios e suas possibilidades de renda.

Foram construídas pela Prefeitura sete casas comerciais para experimentar um projeto que aliava moradia com local para atividades laborativas. As casas comerciais foram direcionadas para pessoas com problemas de saúde, que tinham dificuldade de locomoção e precisavam trabalhar em casa. Entretanto, segundo os moradores, nenhum suporte foi dado a essas famílias, que até hoje não têm seu comércio regularizado.

De acordo com o depoimento de uma das entrevistadas que recebeu uma dessas casas, o prometido não foi cumprido: "o projeto foi enganador porque prometeram SEBRAE e mais mil reais para geração de renda, para trabalhar em casa e não foi cumprido". Reclamou da falta de apoio da Prefeitura e relatou sobre funcionário da Prefeitura que teria dito: "Nossa parte já fizemos, demos a casa, agora se vira". Conta essa moradora que com o tempo abriu lanchonete, mas sem as condições prometidas e mais adequadas. Falou que a polícia fechou o estabelecimento porque não tem alvará. Teve que retornar à vida doméstica por um tempo e atualmente vendia loterias no local, mas ainda de forma irregular.

Outra moradora que também recebeu casa comercial tem um inquilino na peça destinada ao comércio e, em sua parte residencial, aumentou dois quartos para alugar transformando a casa em um "pensionato".

De certa forma, apesar da falta de apoio, pode-se afirmar que essas casas atingiram o objetivo, pois, seja alugando, ou explorando precariamente, estão obtendo renda com as salas comerciais disponibilizadas, embora, caso houvesse apoio da municipalidade, os resultados pudessem ser melhores.

Uma entrevistada disse que "antigamente" as pessoas sequer saíam da comunidade para fazer compras, preferindo comprar tudo na própria comunidade por se sentirem excluídas da cidade legal. Isso fazia da comunidade um bom local para vendas "porta a porta". Hoje já não se observa tanto isto, com as pessoas saindo para fazer suas compras, serviços e lazer na "cidade legal".

Por fim, é importante registrar que os galpões para ações de geração de trabalho e renda foram construídos (Figura 21), mas permanecem ociosos e sem utilização até o momento da pesquisa, apesar das necessidades dessas ações produtivas na comunidade.



Figura 21 - Galpões de Geração de Trabalho e Renda não utilizados
Fonte: Fotografia de Beatriz Kauduinski Cardoso, maio 2009

g) Efeitos esperados x observados

Perguntas específicas do questionário buscavam identificar alguns dos efeitos esperados de um projeto de regularização fundiária, como a integração da comunidade com o restante da cidade, a redução de conflitos de vizinhança, a obtenção de endereço, o estímulo a maiores investimentos na moradia, melhores condições econômicas, mais acesso ao crédito, dentre outros.

No tocante à integração com o restante da cidade, verifica-se que o projeto trouxe esse impacto positivo, já que há uma maior circulação de pessoas e veículos na comunidade, provocado principalmente pela abertura de vias que se interligam com bairros vizinhos. É também consenso entre a maioria que há mais comércio no local e mais pessoas trabalhando por conta própria em suas próprias residências, seja cuidando de crianças, fazendo salgadinhos ou trabalhos artesanais. Também foi evidenciado mudança significativa no que diz respeito à inserção da comunidade na cidade no aspecto urbanístico: moradores de outros bairros que antes não circulavam pelo bairro, agora o fazem, há um maior número de veículos e de pessoas circulando, já que uma das ruas que corta a comunidade faz parte de um dos principais acessos viários dos bairros circunvizinhos.

Sobre o endereço, doze por cento dos entrevistados disseram ainda não ter endereço, quatorze disseram que não fez diferença, pois já possuíam, e o restante (74%) passaram a ter após o projeto. Estes disseram ter sido importante o endereço para receber o correio e contas, para mais privacidade para as lojas fazerem as entregas. Alguns depoimentos com relação ao endereço foram: "agora tem até CEP"; "as contas vem na casa"; "somos mais importantes"; "as correspondências não somem mais"; "foi importante, eu pedia pra Deus!". Revela-se nessas respostas a importância da obtenção do endereço e o impacto em questões de direitos cidadãos como a privacidade em suas correspondências, o fornecimento de dados nas compras a crediário e na busca por empregos.

Com relação a eventuais conflitos por conta dos limites dos terrenos, verifica-se que eles não existiam na comunidade, já que os moradores tinham bem delimitados seus espaços individuais. Apenas um dos entrevistados respondeu que tinha conflitos com vizinhos por conta do limites do terreno, e após o projeto essa situação ficou resolvida.

Com relação a mudanças na renda familiar, vinte e seis por cento admitiram que a renda aumentou, mas somente dois disseram que foi por causa da nova condição, pois passaram a trabalhar por conta na própria casa. Um aumentou porque os filhos também começaram a trabalhar, e um porque se aposentou. Não é possível, portanto, identificar se a alteração na renda aconteceu por causa do projeto. Aqui deve ser considerado um viés importante: a possibilidade da resposta ter sido influenciada pelo medo de ter de passar a pagar mais pela casa ou perderem as isenções.

Com relação ao aumento das oportunidades de crédito, não se pôde verificar se houve aumento após o projeto, pois a maioria não compra a crédito (apenas 28% dos entrevistados alegaram ter crediário), e aqueles que compram já tinham crédito antes da mudança. Confirma-se aqui a afirmação de Fernandes (2003) de que as pessoas dos assentamentos precários já acessam o crédito mesmo sem terem a sua terra regularizada.

Com relação a maiores investimentos em suas moradias, verifica-se que apenas cinco (11%) não tiveram melhorias em suas casas. As melhorias mais comuns são piso, muros, grades e varandas, atrás ou na frente das residências. Apenas 16,67% dos entrevistados disseram que não compraram móveis para a casa. Isto poder indicar que melhoraram suas condições econômicas e se sentiram estimulados a fazerem investimentos em suas casas, mas deve-se considerar que não significa

necessariamente que não teriam feito os mesmos investimentos se estivessem na situação anterior.

Sobre uma maior comercialização das casas, a opinião é de que não há maior comercialização agora: 54% acham que não há mais compra e venda do que havia antes, 24% entendem que há mais agora e 19% não souberam manifestar-se. Apesar de ter havido muitas saídas da comunidade no início, principalmente pelas indenizações oferecidas pela Prefeitura, observa-se que atualmente há uma maior permanência das famílias na comunidade.

Com relação à valorização dos imóveis, apenas três informaram que sua casa não aumentou de valor. O restante concorda que aumentou e em alguns casos acham que vale o dobro. Por certo essa valorização aconteceu para todas as casas, inclusive aquelas que são as originais construídas por eles próprios.

Sobre as condições de violência, 52% dos entrevistados tem opinião de que a violência diminuiu, 19% acham que não, e os demais não sabiam dizer ou não se manifestaram. Representantes da polícia militar local, em depoimento em reunião do Conselho de Segurança Comunitária de 29 de junho de 2009, confirmam que depois das obras as ocorrências reduziram bastante.

A maior integração do assentamento com o restante da cidade e a redução da violência são os efeitos positivos mais importantes verificados nas comunidades beneficiadas.

h) Satisfação com o projeto

Com relação a aumento da autoestima e um maior sentimento de valorização depois do projeto, 69% dos entrevistados entendem que as pessoas se sentem mais valorizadas depois do projeto. Exemplos de algumas respostas: “Não quero sair daqui”. “Agora a gente pode dizer onde mora nas lojas e para buscar emprego”; “Caminhão de loja e mercado entram na comunidade”; “Antes era esquisito”. Apenas cinco entrevistados (11 %) afirmaram que não se sentem mais valorizados, e consideraram que ainda são discriminados pelo fato de ser favela; estão esquecidas pelo poder público, e que o preconceito continua.

Outro depoimento de um dos entrevistados reflete o grau de satisfação com o projeto: “antes era favela; nem banheiro tinha; falem o que quiser mas pra mim está bom! Gostei da casa, é bom, pois passa carro”.

Ao serem questionados quanto à melhor coisa após mudar para as casas novas, as respostas indicam que há um bom nível de satisfação

com o projeto como um todo, apenas uma resposta foi negativa, e as demais denotam contentamento: “A condição da casa, a de antes era ruim, tinha problema com vendaval, no geral foi para melhor”; “Passa carro. O terreno tem mais espaço para as crianças brincarem”; “ São tantas coisas... o calçamento, o banheiro próprio”; “A casa em si, o centro comunitário e a localização. Em vista da anterior é um ‘castelo’. Antes tinha rato e esgoto”; “Casa anterior era baixa e quando chovia enchia d’água”; “Acabou a ‘becaiada’; Eu amo minha casinha!”.

Ao perguntar se havia alguma coisa que tinha sido ruim depois do projeto, 36% responderam que nada havia sido ruim. As respostas negativas indicavam problemas atuais e não necessariamente piores do que a situação anterior: “a convivência com vizinhos, os cachorros, o IPTU, a água, a luz.”; “a dívida”; “a casa anterior era boa, maior e com mais pátio”; “banheiro pequeno, quarto menor do que o que tinha antes”; “não dá para ampliar e não dá pra usar computador”; barulho”.

Observa-se um grau bom de satisfação dos moradores para com o projeto, apesar de o local ainda apresentar problemas comuns a uma comunidade de baixa renda, e alguns moradores manifestarem-se no sentido de existir o preconceito com relação ao lugar onde moram, até mesmo porque uma comunidade marcada como favela desde sua existência não perde essa imagem de imediato. Então alguns depoimentos revelam sinais de discriminação ainda verificados: Meus filhos são discriminados porque moram na favela; “para arrumar emprego somos discriminados por morarmos aqui”.

Entretanto, de uma forma geral, observa-se que há um maior contentamento e que as pessoas sentem-se mais satisfeitas com o local, pois a comunidade perdeu bastante do estigma de “favelas” e “becos”.

6.2.2 Projeto Jaraguá 84 – Jaraguá do Sul

Este subitem está organizado em três subseções distintas que apresentam os resultados da pesquisa para o Projeto Jaraguá 84: o projeto integrado tal como concebido no seu planejamento, a execução como observada em relatórios da CEF e nas visitas à comunidade e os resultados apurados a partir das entrevistas com os beneficiários finais.

6.2.2.1 O projeto integrado

Segundo o laudo conjunto de aprovação da operação (CEF;SEDU,2001), o objetivo do projeto é melhorar a qualidade de vidas das 119 famílias, por meio de ações urbanísticas sociais, jurídicas e ambientais.

A proposta consiste na urbanização da área ocupada, buscando aproveitar o traçado original das vias de tráfego existentes, evitando remanejamentos e mantendo as habitações no próprio local, com exceção de nove famílias que seriam removidas para área vizinha de 3.071,25 m², onde seriam construídas novas casas. Dessas nove famílias, três estavam em situação de risco, e seis moravam em regime de co-habitação.

O projeto contempla obras físicas de infraestrutura, construções habitacionais, equipamentos comunitários, além de ações sociais e jurídico administrativas visando a completa regularização do assentamento.

a) A proposta urbanística

A proposta da Prefeitura Municipal não contempla alterações no traçado das vias públicas, mantendo basicamente a sua forma e implantação originais, buscando evitar a remoção de unidades habitacionais em função da infraestrutura a ser executada. Foi prevista a pavimentação de todo o acesso, de forma a permitir a adequação do acesso ao loteamento, melhorando as condições de tráfego de veículos, tais como ônibus e coletores de lixo, como também de pedestres.

O projeto prevê que as nove famílias que precisavam ser remanejadas seriam transferidas para uma área adquirida pela prefeitura e que faz divisa com a área de intervenção.

Para substituir as casas precárias existentes seriam construídas 39 unidades de 32m², distribuídos em sala/cozinha, dois quartos e banheiro.

Também estava previsto obras de melhorias habitacionais em dezoito moradias.

Com relação à infraestrutura foram previstas obras de terraplanagem, drenagem, abertura de novo acesso, pavimentação, passeios, rede de esgotamento sanitário, melhorias na rede de distribuição de energia, iluminação pública e contenção de encostas. Para completar o acesso aos serviços públicos, o projeto contemplou a construção de um centro comunitário, ampliação da escola e da creche, além de centro esportivo.

Acerca das questões ambientais, a Prefeitura informou que as obras de urbanização da área seriam as próprias ações mitigadoras dos problemas ambientais verificados como esgoto a céu aberto, acúmulo de águas pluviais, erosões, dentre outras. Para completar a proposta, uma área verde não ocupada seria preservada.

b) A proposta social

O Projeto de Participação Comunitária englobou as três linhas de atuação do programa, quais sejam: Mobilização e Organização Comunitárias, Educação Sanitária e Ambiental e Geração de Trabalho e Renda, cada uma com seus objetivos específicos.

No eixo de Mobilização e Organização Comunitárias estavam previstas ações como: i) Estimular a participação da comunidade nas questões sociais; ii) Estimular o sentimento de pertencimento e de coletividade, no sentido de a comunidade conservar as obras realizadas, bem como conter o aumento de moradias em condições ilegais; iii) Envolver os vários segmentos da sociedade na concretização do projeto e iv) Auxiliar os moradores para a compreensão da obra a ser realizada: benefícios, manutenção, conservação e sustentabilidade do empreendimento, dentre outras.

Para a Educação Sanitária e Ambiental foram traçados como objetivos: i) incentivar a comunidade para a conservação, recuperação e construção do seu ambiente, mediante campanhas educativas; ii) desenvolver a percepção do meio ambiente em sua totalidade e iii) estimular a participação da comunidade nas questões ambientais.

Como objetivos de Geração de Trabalho e Renda, estava previsto o desenvolvimento de ações de qualificação e requalificação profissional para adolescentes e adultos, com a oferta de habilidades básicas, específicas compatíveis com a vocação econômica local ou regional e o incentivo ao trabalho coletivo como forma de organização de comunidade e obtenção de renda.

c) A proposta de regularização jurídica

Os terrenos envolvidos no projeto são os seguintes:

- i) Terreno de 149.075,00 m², a área ocupada desordenadamente, de propriedade do município, que seria urbanizada e transformada em um loteamento para posterior regularização dos lotes individuais às famílias;
- ii) Terreno de 48.655,18 m², que foi desapropriado para o assentamento de nove famílias do projeto que precisariam ser reassentadas, e o excedente, para outro projeto habitacional futuro;
- iii) Terreno de 10.010,00 m² titulado em nome do município e onde seria implantada a escola.

A proposta de regularização consistiu na aprovação de loteamento em nome do município para posterior transferência dos lotes individuais a cada morador.

O programa Habitar Brasil BID exigia uma análise do retorno do investimento. No caso do município de Jaraguá do Sul, no laudo de aprovação do empreendimento, está consignado que o retorno previsto do investimento será decorrente da cobrança, pelo Município, das unidades habitacionais e melhorias, bem como das obras de pavimentação. Uma vez que 83,2% da população possui renda de até três salários-mínimos, o Município optou por planos de recuperação de investimento que comprometem no máximo 5% da renda familiar, no caso das obras de pavimentação e melhorias habitacionais, e 10% para as prestações relativas às unidades habitacionais a serem construídas. Desta maneira, o comprometimento máximo por família deveria ser de 15% para aquelas que se beneficiaram da construção de unidades habitacionais e pavimentação.

A recuperação dos custos mediante a cobrança dos serviços de pavimentação foi limitada a R\$ 25,00, extensiva inclusive aos lindeiros da rua de acesso, em número de 36, que efetuarão o pagamento a título de contribuição de melhorias.

O instrumento utilizado para garantir a posse das famílias no local foi a “permissão remunerada de uso de imóvel popular” que apresenta as seguintes condições: prazo de 20 anos; carência de doze meses para início do pagamento; proibição de transferência da

permissão a terceiros e transferência definitiva do imóvel somente após o término do pagamento.

Foi previsto que no caso de construção de casa nova, a moradia anterior seria indenizada, abatendo-se o valor da indenização do saldo devedor das prestações assumidas. Há previsão de rescisão em caso de falta de pagamento, por transferência a terceiros sem anuência da Prefeitura e por descumprimento de qualquer outra cláusula contratual.

Os pagamentos seriam efetuados pela melhoria habitacional (R\$ 1.500,00), pela infraestrutura (conforme a testada do imóvel), ou pela casa nova (R\$ 8.000,00), atingindo todos os moradores da poligonal do projeto.

6.2.2.2 Descrição e análise quanto à execução do projeto

Nesta seção, o foco é a apresentação de dados e a análise de aspectos relacionados à execução das atividades previstas em cada um dos subprojetos específicos, componentes do Projeto Integrado. Apresenta-se de forma sumária, como ocorreram as obras, as ações sociais, ambientais e jurídicas a partir da pesquisa documental, visitas à comunidade e Prefeitura.

a) A execução das obras

As obras do projeto Jaraguá 84 iniciaram-se em maio de 2002 e terminaram em dezembro de 2003. E foram as primeiras a serem concluídas dos nove projetos do estado de Santa Catarina. O projeto das obras que tinha previsão inicial de acontecer em 12 meses acabou levando 19 meses para concluir. Mesmo assim, foi um dos projetos mais rápidos a ser concluído. Isso aconteceu porque a Prefeitura antecipou recursos para as obras, pois, no início, o Ministério demorou para repassar os recursos, tendo sido este o principal motivo de atraso nos demais projetos.

Uma particularidade desse projeto é que, como planejado, a Prefeitura Municipal adquiriu área vizinha para assentar as nove famílias que precisavam ser remanejadas, mas como o terreno era maior, planejado estrategicamente, a municipalidade adquiriu terreno vizinho à área objeto de intervenção, garantindo para si a valorização imobiliária decorrente do processo de urbanização que foi prevista pelo Município em 100%. Além de desapropriar parte da área para o projeto de

urbanização da comunidade Jaraguá 84, incluiu área maior, para reserva de área para construção de mais 80 habitações de interesse social.

Desta forma, paralelamente ao Projeto do Habitar Brasil BID, no terreno excedente ao necessário para o projeto do HBB, foi lançado o projeto Casa Fácil, que beneficiou a população carente de outras comunidades, com 118 moradias pré-moldadas (Figuras 22 e 23).

Esta ação aponta para uma preocupação preventiva do poder público com a questão habitacional e a importância do planejamento para a política habitacional no município. Além disso, essa decisão visou também a impedir a especulação da terra pela iniciativa privada e a compra a preços mais baixos pela municipalidade.

Essa é uma ação recomendável para os municípios que mediante obras de urbanização e regularização provocam uma expressiva valorização imobiliária em terras de particulares vizinhas às obras de urbanização. Quando possível, devem trazer para si essa valorização, ou então adotar política de tributação sobre os bens valorados, investindo os recursos captados em projetos de habitação de interesse social.



Figura 22 - Casas construídas no Projeto Jaraguá 84

Fonte: Fotografia de Beatriz Kauduinski Cardoso, 2009



Figura 23 - Casas construídas no Projeto Jaraguá 84

Fonte: Fotografia de Beatriz Kauduinski Cardoso, 2009

b) A execução do projeto social

As ações sociais na comunidade foram executadas por equipe da própria Prefeitura. Em relatório social de maio de 2004, a assistente social da CEF afirma:

[...] As obras físicas implementadas na comunidade estão contribuindo para o atendimento da demanda da comunidade como também está permitindo maior integração comunitária [...] Percebe-se que a comunidade está crescendo em participação através da associação dos moradores, havendo maior engajamento nas atividades propostas. Apesar das primeiras dificuldades encontradas na situação da inclusão de outras famílias, no bairro, em função da construção de novas unidades habitacionais (através de outros programas) haja vista tratarem-se de famílias oriundas de processos migratórios, com histórico de desestrutura familiar, a comunidade está absorvendo o impacto, com iniciativas da própria associação na resolução dos problemas de conduta/relacionamentos surgidos. (CEF - RELATÓRIO SOCIAL, 2004, p. 3).

Durante a execução do projeto, várias atividades foram executadas relacionadas à mobilização e organização comunitárias, educação sanitária e ambiental e geração de trabalho e renda (Figuras 24 e 25). No relatório de julho de 2005, consta o relato das seguintes atividades, dentre outras: Horta comunitária em local de risco para moradia e sujeito à ocupação clandestina, oficinas sobre saúde comunitária, gravação de vídeo sobre o projetos, mutirão de limpeza, cursos de corte e costura. A cooperativa de corte e costura não prosperou, mas as atividades de mobilização comunitária e educação sanitária e ambiental tiveram uma boa avaliação.

Já em 2006, relatório pós-ocupacional do Centro Universitário de Jaraguá do Sul (UNERJ) informa que, apesar da criação do Centro Social Urbano onde foram desenvolvidas várias ações para a vida comunitária e da criação da associação de moradores, “ainda percebe-se que não há uma participação que consiga congrega a todos, apesar dos espaços que foram criados”.

Em junho de 2009, em visita a Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), que funciona no equipamento construído pelo projeto, verificou-se algumas atividades mantidas pela Prefeitura, como atendimento social, atividades complementares para crianças como cursos de xadrez, atividades esportivas e capacitação para adultos.

Na opinião da assistente social que atua nas atividades, na comunidade ainda predomina a cultura assistencialista. Os moradores ainda não se organizaram como associação de moradores para a busca de melhorias. Em seu dizer: “Tem uma oralidade que prevalece. Querem tudo pronto”. Faz 80 atendimentos por mês das mais diversas situações sociais, principalmente familiares, relações de vizinhança e relacionadas aos serviços básicos como saúde e educação. Sobre a violência na comunidade afirma que “parece que está aumentando e tem muita gente vindo morar no local com familiares de seu lugar de origem”.



Figura 24 - Atividades Sociais Projeto Jaraguá 84

Fonte: UNERJ, 2006



Figura 25 - Atividades Sociais Projeto Jaraguá 84

Fonte: UNERJ, 2006

Percebe-se pelos fatos relatados que as ações sociais em determinado momento atenderam aos objetivos propostos, não se mantiveram ao longo do tempo prejudicando a sustentabilidade do projeto integrado proposto.

c) A execução das ações de regularização jurídica

Em 2004, todos os beneficiados pelo programa assinaram Contrato de Permissão Remunerada de Uso de Imóvel Popular Urbano.

Aqueles que receberam a casa assumiram prestações no valor total de R\$ 8.000,00 para pagamento em vinte anos e com comprometimento máximo de 10% do salário. Havendo apenas melhoria, a dívida assumida foi de R\$ 1.500,00 com comprometimento máximo de 5% do salário. Se não houve nem melhoria, nem casa nova, as famílias assumiam o pagamento pela infraestrutura, que era calculado com base na testada do imóvel a um custo de R\$ 25,00 o m².

A cobrança atingiu então a todos os proprietários e, segundo depoimentos de técnico municipal, esta foi uma forma de manter todos os moradores vinculados à municipalidade e comprometidos com uma dívida que lhes permitiria tornarem-se proprietários somente após o término do pagamento.

Num projeto de regularização fundiária, a titulação definitiva deve atingir todos os moradores da poligonal que sofre intervenções, beneficiados ou não, por unidades habitacionais. Então, o fato de a municipalidade propor a assinatura da permissão de uso para todos (inclusive aqueles que só receberam obras de infraestrutura e melhoria) foi correta. Entretanto, por outro lado, esta foi uma forma perversa de manter todos atrelados a uma dívida e à municipalidade, tornando-os dependentes da “bênção” municipal.

Sob o ponto de vista do direito à moradia, os moradores já o detinham antes do projeto, pois já ocupavam a área pública há mais de cinco anos e eram beneficiados pela Medida Provisória n.º 2220/2001. A maioria morava ali por indicação de gestores municipais anteriores que lhes haviam “cedido” a área no passado.

Ora, ao assinar a permissão remunerada, ficaram amarrados à municipalidade, e esta talvez tenha sido uma forma injusta de conceder-lhes, de forma precária, um direito que na verdade já possuíam e que era real.

Considera-se que esta situação pode ter ocorrido de forma não planejada pelos gestores, que foram impulsionados pela exigência do BID de recuperação dos investimentos, mas ela se instalou de forma injusta, provocando este contra-senso. Sobre esta questão discute Arantes (2004) em análise sobre padrão de negociação dos bancos multilaterais:

[...] mesmo quando os gestores públicos percebem algumas das irracionalidades envolvidas nesse padrão de financiamento, pouco ou nada é feito para mudar a situação. Parece existir uma espécie de “piloto automático” que, uma vez acionado, faz

com que o empréstimo externo e mesmo a interferência das instituições multilaterais na política local apareçam como algo “natural.” (ARANTES, 2004, p.183).

Como o programa previa a titulação definitiva, e o título utilizado é precário, em maio de 2007, a Prefeitura de Jaraguá encaminhou ofício ao Ministério das Cidades esclarecendo que os “financiamentos” iriam estender-se até 2030, e que, em razão do longo período de financiamento dos contratos, não poderiam ceder a titulação do imóvel ao “mutuário”, somente após a quitação dos débitos existentes.

Na oportunidade, solicitavam um parecer quanto à conclusão do projeto, pois queriam evitar inviabilidade de contratação de outros recursos disponibilizados pelo governo federal, caso este projeto não fosse considerado concluído em sua totalidade. Segundo informações da CEF, em 29 de junho de 2009, a prestação de contas final foi encaminhada ao Ministério dessa forma, e aguarda-se a homologação. Esta é uma situação delicada desse projeto, pois segundo as normas do Programa Habitar Brasil BID, somente com a titulação definitiva considerar-se-á o projeto concluído.

Em informações obtidas com um servidor do município em junho de 2009, já há vários beneficiários que fizeram “contrato de gaveta”. Ao ser questionado sobre a viabilidade da cobrança das prestações, o técnico afirmou que não é viável financeiramente o esforço pela cobrança, mas “pelo menos compensa alguma coisa”. O IPTU é cobrado normalmente e não há isenção ou redução para os moradores do Jaraguá 84.

Questionado sobre o efeito da formalização para as famílias, o técnico respondeu que em sua opinião as pessoas sentem-se mais seguras, considerando que ninguém vai tirá-los dali. Na sua concepção, o projeto foi um exemplo para a cidade, já que foi o primeiro projeto de regularização fundiária realizado no município.

Um dos técnicos da CEF que acompanhou o projeto considera que o projeto de regularização fundiária atingiu os objetivos propostos, já que, “apesar dos moradores não terem a titularidade do imóvel (condicionada ao pagamento integral das parcelas), possuem documento oficial que lhe permite a posse”.

No relatório de avaliação pós-ocupação efetuado em 2006 pela UNERJ (Centro Universitário de Jaraguá do Sul), consta que na pesquisa com todos os moradores 71% responderam que têm Contrato

de compra e venda, 4% que têm escritura registrada, e quanto ao terreno 63% dizem que é próprio.

Os fatos relatados anteriormente permitem-nos algumas conclusões sobre a titulação dos moradores do Jaraguá 84: Os moradores não adquiriram condição melhor relativamente à sua situação de posseiros, pois a lei já lhes garantia o direito à terra e à moradia. Pelo contrário, passaram a uma relação maior de dependência do poder público municipal, que já existia antes, mas não era tão explícita. Entretanto, esse fato parece passar-lhes despercebido devido ao desconhecimento da lei e falta de esclarecimentos a respeito. O resultado da pesquisa da UNERJ revela esse fato.

Por outro lado, a cobrança pela municipalidade das prestações é reconhecida como dispendiosa, mas cobra-se para arrecadar “alguma coisa”. Esta é uma questão que precisa ser melhor debatida no âmbito da Prefeitura e da política habitacional do município, avaliando-se a eficácia da imposição desse ônus, tanto para os moradores, quanto para a municipalidade.

6.2.2.3 Dados obtidos por meio de questionários com beneficiários – descrição e análise

Foram entrevistados doze moradores do assentamento Jaraguá 84 nos dias 3 e 4 de junho de 2009. Nesta seção são relatadas as percepções dos moradores, os principais fatos observados nas visitas e as análises respectivas.

a) Sobre os documentos de titulação

Dos doze entrevistados, quatro não receberam casa nova, apenas infraestrutura. Um deles comprou no início do projeto mediante anuência da Prefeitura e outro trocou por casa do outro projeto, pois precisava morar em local mais “baixo”.

Com relação aos documentos recebidos, 25% dos entrevistados informaram que não tinham documento, 25% não souberam dizer o tipo de documento, e os demais (50%) informaram ter um “contrato”.

Ao serem questionados por que o documento recebido era importante, algumas opiniões foram: “não é importante porque não quero vender”; “a Prefeitura falou que ganhariam escritura só que não veio, e com a escritura você tem um título de proprietário.” “para provar

que a casa é minha”, “é uma garantia que está legalizado”, “ não mudou nada”.

Reforça-se nessas respostas o desconhecimento quanto aos seus reais direitos e a pouca importância para a escritura definitiva atribuída pelos moradores que, na maioria dos casos, somente se reportam à escritura quando pensam em vender a casa.

b) Sobre a dívida assumida

Sobre o pagamento das prestações, três moradores da amostra (25%) declararam estar pagando apenas pelo asfalto, e um (8%) disse que não lembrava se tinha que pagar alguma coisa. Os demais (67%) informaram pagar pela casa e disseram que a cobrança era feita por carnê. Dois entrevistados informaram que houve uma redução depois que a nova prefeita assumiu.

Os moradores informaram que a Prefeitura não toma nenhuma medida de cobrança em caso de atraso, mas as pessoas vão pagar na Secretaria de Habitação e então existe cobrança de juros. Duas famílias declararam que acontecem ameaças de despejo: "Dizem que tem ordem de despejo" "não fazem nada, mas avisaram que vão tomar a casa".

Ao serem questionados sobre o medo de despejo, apenas uma moradora afirmou que tinha antes do projeto, pois a mãe havia adquirido a casa sem contrato. Um morador afirmou que acha que 30% não paga pelas casas e que não acha certo pagar asfalto e IPTU sem receber a escritura.

Nesse momento confirma-se que, ao invés de sentirem-se mais seguros em relação à posse da terra, tornaram-se inseguros, dependentes de uma dívida que lhes preocupa e lhes ameaça, em caso de inadimplemento, apesar de serem pouco efetivas as cobranças da Prefeitura, como eles próprios reconhecem.

c) Percepção quanto aos impactos depois da regularização

Algumas perguntas foram efetuadas para avaliar alguns impactos do projeto, com base na percepção dos próprios moradores.

Sobre as mudanças na condição financeira, apenas um morador informou que aumentou de renda depois do projeto, porque o cônjuge começou a trabalhar, três alegaram que a renda diminuiu, e os demais disseram que ficou igual.

Ao serem questionados se passaram a ter alguma conta a mais para pagar depois do projeto, cinco (42%) informaram que passaram a ter IPTU e a prestação da casa ou do asfalto.

Sobre o investimento em melhorias no imóvel, 55% fizeram melhorias, como pintura, piso ou muro; 33% fizeram aumento na casa para outras pessoas da família morarem junto, e apenas um (11%) manteve a casa como recebida.

Sobre acesso ao crédito, três (25%) informaram ter feito financiamento para reformar a casa, e apenas um (8%) alegou ter crediário após o projeto. Quatro (33%) já possuíam crediário antes, e os demais não compravam a crédito. Somente um entrevistado disse não ter adquirido móveis depois do projeto. Todos os demais adquiriram móveis ou veículo.

Há uma concordância geral de que há mais pessoas circulando na comunidade, inclusive uma reclamação recorrente com indicação de aumento da violência, tráfico e roubos, em virtude de circulação de “estranhos”. E quando questionados sobre a violência, todos foram de opinião que aumentou, sendo um dos efeitos mais evidenciados nesse projeto.

Ao serem questionados se havia uma maior comercialização de casa agora, 92% concordam que há, e, destes, três (27%) informaram que acontece mais com o pessoal que veio de fora, das casas novas.

Sobre o fato de sentirem-se mais valorizados 72% concordam que se sentem mais valorizados depois do projeto, 28% acham que não. Um dos que acham que piorou, disse que foi porque o bairro ficou com fama de favela, por causa das pessoas que vieram de fora.

Perguntou-se se o título recebido mudou alguma coisa na vida das famílias. Essa resposta foi prejudicada, pois ninguém tem o título definitivo ainda. Alguns depoimentos neste sentido foram: “acho que escritura não muda nada, é igual a ter o contrato”; “como vamos pagar IPTU se não tem escritura”. Quatro entrevistados (33,33 %) disseram que gostariam de ter para vender.

Pode-se verificar como efeitos observados após a implantação do projeto o fato de que as pessoas investem mais em suas casas, sentem-se mais valorizadas, há mais circulação de pessoas na comunidade e uma maior inserção do bairro à cidade. Esses impactos independem da titulação e podem ser atribuídos principalmente às obras físicas.

Com relação a aumento da renda e maior acesso ao crédito, não é possível afirmar que a situação modificou após a implementação do projeto, por falta de elementos de comparação.

d) Satisfação com o projeto

Ao serem questionados sobre a melhor coisa ao mudar para as novas casas, nove entrevistados, correspondentes a 75%, citaram o asfalto e o fato do ônibus passar perto dando importância ao acesso. Um citou como benefício a privacidade e outro a casa quente. Outro depoimento referiu-se ao fato de ser mais seguro, pois “antes vinha cobra que entrava na casa, era no meio do mato”.

Sobre a pior coisa ao mudar, 42% referiram-se ao fato de ter vindo muita gente de fora, um entrevistado (8,33%) referiu-se ao tráfego, um outro (8,33%), a casas mal acabadas, 16,67% reclamaram da casa pequena, e 25% nada reclamaram.

Sobre atividades ainda não executadas pela Prefeitura, a maior reclamação foi com relação ao posto de saúde com 7 (58%) incidências. Outras reclamações foram a precariedade das ruas, vaga na creche, acabamento das casas e falta de muro.

Observa-se nas respostas a importância dada pelos moradores à melhoria nas condições de acesso e às condições de infraestrutura, como o asfalto (Figuras 26 e 27). Denota-se a preocupação com os moradores vindos de outras localidades, estranhos à comunidade, e que, na opinião dos entrevistados, provocou aumento da violência e do tráfego.

Há depoimentos de pessoas que disseram que antes tinham confiança de deixar a casa só e agora não têm mais. Há relatos inclusive de invasões, e de que os que vieram de fora vendem mais as casas dos que aqueles que são originais da própria comunidade.

Assim, verifica-se mais uma vez o efeito negativo observado na comunidade, que é o aumento da violência, causado pela vinda de novos moradores ao local, pelo projeto de moradias que aconteceu concomitante ao Programa Habitar Brasil BID.



Figura 26 - Obras de acesso a Jaraguá 84

Fonte: Fotografia de Guilherme Farias, Nov., 2002



Figura 27 - Acesso a Jaraguá 84

Fonte: Fotografia de Beatriz Cardoso, Maio, 2009

6.2.3 Projeto Morar Bem – Comunidades Pedregal e Metropolitano - São José

Nesta seção são apresentados e analisados os dados obtidos exclusivamente para o Projeto Morar Bem, por meio de pesquisa documental em processos da CEF e visitas no assentamento e Prefeitura, sendo subdividida em três momentos: o projeto integrado, a execução do projeto e os resultados obtidos com os beneficiários finais.

6.2.3.1 O projeto integrado

O projeto integrado foi aprovado oficialmente pela CAIXA e SEDU em novembro de 2001 e trouxe como objetivo melhorar a qualidade de vida das 600 famílias por meio da remoção e reassentamento dessas famílias em uma área próxima às duas comunidades beneficiadas. As famílias removidas receberiam indenização pelas benfeitorias existentes e posteriormente, ocorreria a demolição das “edificações” existentes nos morros, para recuperação ambiental da área ocupada irregularmente.

Assim, para atingir ao objetivo do projeto, foram previstas as seguintes ações: regularização fundiária, indenizações de benfeitorias, construção de unidades habitacionais, implantação de infraestrutura, equipamentos comunitários, recuperação ambiental e trabalho de participação comunitária.

A previsão inicial era de atendimento de 600 famílias num total de 2.700 pessoas. No entanto, foram cadastradas 622 famílias em situação de risco. Para resolver essa diferença que não poderia ficar sem atendimento, foi apresentada declaração por parte do executivo municipal, comprometendo-se a atender às vinte e duas famílias, no mesmo nível proposto no Projeto Morar Bem I, com recursos próprios.

As famílias foram reassentadas em área localizada no bairro Serraria (Figura 28), entre dois loteamentos denominados José Nitro e Araucária, ambos contando com infraestrutura básica, ocupação predominantemente residencial e pequeno comércio.

A área total de intervenção onde moravam as famílias totalizava 255.467,00 m² e a área para onde seriam realocadas era de 188.081,75 m². Para as áreas de morro, de onde seriam retiradas as famílias, foi estabelecido projeto ambiental que contemplou a recuperação das áreas.



Figura 28 - Terreno do reassentamento - Loteamento Morar Bem
Fonte: Fotografia de Beatriz Kauduinski Cardoso, 2002

a) A proposta urbanística

O traçado urbanístico adotado para a implantação do empreendimento na área de reassentamento teve como premissa básica a alternativa de menor custo, conforme argumentado pela empresa contratada pela Unidade Executora Municipal (UEM), para desenvolver os projetos. Assim, foi proposto um projeto urbanístico simples com uma grande avenida central e ruas perpendiculares a esta. Foram utilizadas três tipologias habitacionais diferenciadas, e uma área central foi destinada a uma praça e à implantação futura de comércio.

A proposta consistiu na construção de 600 unidades habitacionais geminadas duas a duas, com três alternativas arquitetônicas e possibilidades de ampliação diferenciadas. Os lotes propostos apresentam área predominante de $128,00 \text{ m}^2$ com 8,00 m de testada.

O acesso ao terreno do reassentamento é feito através das vias principais dos loteamentos José Nitro e Araucária, interligados ao eixo principal de escoamento do bairro, que é a BR 101.

Para a concretização do novo loteamento foram previstas obras de drenagem, pavimentação, distribuição de água, esgoto e paisagismo. Foram previstos também os seguintes equipamentos comunitários:

quadras de esportes, centro comunitários, ampliação de escola existente no bairro vizinho, creche, posto de saúde e *play ground*.

b) A proposta social

O objetivo geral do Projeto de Trabalho Social foi estabelecido da seguinte forma:

Desenvolver projeto integrado de reassentamento de famílias que vivem em habitações subnormais, em áreas de risco, para nova área a ser urbanizada, fortalecendo a promoção social e trazendo ganhos de habitabilidade, representados pela viabilização de unidades residenciais adequadas. (CEF; SEDU, 2001, p. 14).

Como objetivos específicos do Projeto de Participação Comunitária apresentam-se os seguintes, dentre outros: Fomentar a manifestação dos futuros beneficiários acerca do empreendimento em todo o seu processo a fim de adequá-los às suas necessidades e disponibilidades; estimular a criação de grupos de interesse específicos, com vistas à valorização da cidadania, organização comunitária e promoção social; criar mecanismos de comunicação; incentivar a criação de novos hábitos e atitudes frente à apropriação, utilização e manutenção dos benefícios implantados, especialmente quanto ao uso correto das habitações e respectivas instalações sanitárias; estimular a participação ativa das comunidades na recuperação, conservação e defesa do meio ambiente; fomentar ações adequadas à realidade socioeconômica dos beneficiários, que favoreçam a geração de trabalho e renda.

Esses objetivos propostos estão focados nas três macroações – Mobilização e Organização Comunitárias, Educação Sanitária e Ambiental e Geração de Trabalho e Renda.

O parecer conclusivo da técnica da CEF que aprovou o projeto social assim manifestava:

O referido projeto integrado deverá possibilitar um aumento significativo na qualidade de vida dos beneficiários, levando em consideração as condições de vida atuais, tanto no aspecto do projeto de urbanização - em relação ao risco potencial de desmoronamento a que as famílias

estão sujeitas, a falta de acesso a alguns equipamentos comunitários e serviços, a tipologia e tamanho das habitações, entre outros – como também em relação à mobilização e organização comunitárias, observando-se que este processo já teve início com a apresentação do projeto e aprovação pela comunidade, a uma nova consciência sanitária e ambiental a partir de um processo de construção de novos hábitos coletivamente e ainda a proposta de geração de trabalho e renda, que passa pela questão da educação/alfabetização de jovens e adultos, capacitação profissional dos beneficiários e implementação de projeto de geração de renda, em forma de associações/cooperativas. (CEF; SEDU, 2001, p.19).

Ressalte-se que havia uma grande preocupação por parte dos técnicos da CEF com relação à possibilidade de as áreas desocupadas serem novamente invadidas, tendo sido recomendado que fossem previstas ações com a população remanescente, na parte baixa dos morros, no sentido de contribuir para não haver novas invasões e manter a área preservada. Também constata-se que existia outra indagação da CEF, quanto ao tamanho do loteamento que seria “criado” e o compartilhamento do mesmo espaço para duas comunidades de características históricas, sociais e culturais próprias e poucas relações de vizinhança.

c) A proposta de regularização jurídica

A proposta de regularização fundiária propriamente dita considerou a área de reassentamento e também as áreas a serem desocupadas .

Com relação à situação dominial das áreas que seriam desocupadas, a situação era complexa e de difícil solução, pois constituiu-se de diversas glebas e lotes cuja situação dominial foi objeto de extensa pesquisa pela Prefeitura.

Segundo o documento que apresentou o diagnóstico das áreas, a Prefeitura alega que são glebas de grande dimensão e que, com finalidade metodológica, foram subdivididas segundo os proprietários ou conjunto de proprietários (no caso dos loteamentos irregulares) assim caracterizadas:

- i. Comunidade Metropolitana: Loteamento Metropolitana, imóvel de Dirceu Guizoni, imóvel de Duílio Guizoni e Loteamento Zanelatto.
- ii. Comunidade Pedregal: Imóvel do Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina – IPESC e Loteamento Landinho.

O Município propôs que essas áreas, após a desocupação, seriam desapropriadas para se possibilitar a recuperação ambiental com recursos do programa. Isto deveria acontecer dessa forma pelo fato de não ser permitido investir recursos públicos (no caso da União) em áreas particulares. Então primeiramente seria necessário passá-las ao domínio do Município. As áreas de Dirceu e Duílio Guizoni seriam desapropriadas, os imóveis de Loteamento Landinho e Zanelatto faziam parte do patrimônio municipal, já que se tratavam de áreas verdes dos loteamentos, e a área do IPESC passaria a integrar o patrimônio municipal.

No entanto a área do Loteamento Metropolitan, com diversos lotes alienados irregularmente (71 de 160 lotes identificados) era de difícil solução. A Prefeitura informou em seu diagnóstico que alguns lotes eram projetados sobre escarpas e que, em consequência da falta de implantação do loteamento e dos acidentes naturais que caracterizam o imóvel, a área não foi ocupada pelos adquirentes dos lotes, que deixaram a região abandonada e sujeita à ocupação de posseiros, como de fato ocorreu. Assim a área era ocupada irregularmente por posseiros que não observaram os limites dos lotes, pois não havia a locação destes, sendo bastante irregulares os limites individuais de cada posseiro.

Como solução, o município propôs a indenização aos posseiros que, mesmo não possuindo a propriedade do imóvel, têm sobre ele direitos assegurados, inclusive a indenização pela perda da posse e benfeitorias que seriam demolidas ao serem reassentados em outra área. A indenização foi prevista na forma de abatimento no valor da “compra” do imóvel novo. Posteriormente seria necessário desapropriar o imóvel para fins de recuperação ambiental com os recursos públicos. Então a Prefeitura propôs dois procedimentos distintos: a indenização aos posseiros e a expropriação amigável ou judicial aos possíveis proprietários. Esse procedimento importaria em pelo menos 160 processos de desapropriação amigável ou judicial.

No seu parecer, a advogada da CEF, ao analisar a situação, assim se manifestou:

É inegável a dificuldade operacional do Município promover de imediato a desapropriação dos 160 imóveis. Certo também que não há certeza e segurança de que ao tempo em que as famílias estiverem sendo reassentadas, as desapropriações já estarão concluídas e o Município estará ao menos provisoriamente imitado na posse dos imóveis. Assim, entendo que a liberação de recursos do programa para a recuperação ambiental da área conforme exigência do programa somente deverá ocorrer se o município comprovar a imissão na posse.

Recomendo, ainda, que o município firme compromisso, através de declaração, obrigando-se a promover a recuperação ambiental da área, se, ao final do prazo do cronograma de intervenções, não houver obtido a imissão provisória na posse dos imóveis a serem recuperados no Loteamento Metropolitana. (CEF; SEDU; 2001, p. 10).

Quanto à área de reassentamento (Figura 28), a situação era mais simples, por ser constituída por três glebas contíguas de um mesmo proprietário. A proposta consistia em decretar a área como de interesse social e desapropriar para a implantação do loteamento e posteriormente titular as famílias.

Para a titulação das famílias beneficiárias do projeto, o município propôs instrumento particular e “Compromisso de Compra e Venda a Prazo de Bem Imóvel” com prestação mínima mensal de R\$ 19,00, prazo máximo de 300 meses e comprometimento de até 30 % da renda familiar. Foi definido, ainda, que dos valores de financiamento seriam subtraídos, a título de indenização, os valores referentes à avaliação da moradia anterior. Quanto às famílias que não dispusessem de renda para absorver prestação habitacional, foram previstos, entre as diversas ações integrantes do Plano de Sustentabilidade do Empreendimento, mecanismos de fortalecimento do capital social e geração de trabalho e renda.

Foi prevista, ainda, a requisição de suspensão temporária do pagamento das prestações a ser analisada pelo Conselho Municipal de Habitação, com prévia avaliação e parecer social, que determinará, inclusive, o prazo, devendo o mutuário que obtiver a suspensão ser

encaminhado aos programas de capacitação profissional e geração de rendas existentes.

No contrato está previsto em sua cláusula quarta que, em caso de atraso máximo de três prestações, o contrato seria considerado rescindido e o imóvel retomado, mediante parecer social pelo Conselho Municipal de Habitação. Também na cláusula nona do contrato é prevista a retomada do imóvel em caso de descumprimento das obrigações assumidas e nos casos de cessão ou transferência a terceiros do imóvel; não apresentação dos pagamentos de impostos anuais; alteração da estrutura do imóvel ou modificação e acréscimos.

6.2.3.2 Descrição e análise quanto à execução do projeto

Nesta subseção revela-se como aconteceram as obras, como foi executado o projeto social e como se efetivou o projeto jurídico, subprojetos componentes do Projeto Integrado. São descritos e analisados os dados obtidos na pesquisa documental, nas visitas e entrevistas na comunidade.

a) A execução das obras

As obras propostas para o projeto (Figuras 29 e 30) foram todas realizadas tendo sido totalmente entregues em dezembro de 2007, levando seis anos para serem concluídas, com um atraso de quase três anos em relação ao cronograma inicial. O atraso nas obras aconteceu em razão do atraso nos repasses de recursos, descontinuidade administrativa, burocracia na aprovação das alterações, violência local e equipe inadequada.



Figura 29 - Vista do loteamento Morar Bem
Fonte: Acervo CEF (2004)



Figura 30 - Casa do loteamento Morar Bem
Fonte: Acervo CEF (2004)

Também um fato que tornou mais demorado o cronograma das obras foi a rescisão com a primeira empresa contratada que paralisou as obras que estavam com 50% de andamento. A justificativa apresentada para o fato foi o atraso no repasse dos recursos. Um novo contrato foi apresentado em novembro de 2004 com a segunda empresa colocada na licitação, que foi contratada para concluir as obras.



Figura 31 - Vista do local onde permaneceram algumas famílias

Fonte: Fotografia de Beatriz Kauduinski Cardoso, maio/2009

Outro impasse do projeto de obras foi a destinação final dos esgotos do Bairro José Nitro, que eram lançados a céu aberto na área do projeto. Em abril de 2003 a CEF sugeriu que a Prefeitura verificasse possibilidade de a Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) do projeto receber e tratar os esgotos advindos do loteamento vizinho, ou realizar a ampliação de sua capacidade de tratamento. A Prefeitura manifestou-se contrária à sugestão, pois a responsabilidade do serviço de manutenção seria da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN).

Ato contínuo, a Prefeitura assumiu o compromisso de gerenciar junto à CASAN para que o assunto fosse resolvido antes da mudança das primeiras 150 famílias para o loteamento. Assim, a CEF deu continuidade ao processo. Em relatório de agosto de 2003, o engenheiro da CAIXA informou que a Estação de Tratamento vizinha estava recuperada e em operação. A tubulação rompida que lançava esgoto a céu aberto foi ligada à Estação de Recalque no novo conjunto, a qual também foi reativada.

Em reunião que aconteceu em novembro de 2003 entre técnicos da CEF, Ministério e Prefeitura, foi informado pelo secretário que a

ligação da ETE do José Nitro era uma solução provisória para permitir a mudança das primeiras 150 famílias, e que assim o seria por apenas 60 dias.

Esse fato específico é trazido ao contexto, pois em visitas efetuadas em maio de 2009, verificou-se, conforme Figuras 32 e 33, que o esgoto do Loteamento do José Nitro continua sendo lançado no Loteamento Morar Bem e, ainda, segundo depoimento de representantes da Associação de Moradores, a Estação de Tratamento de Esgoto da comunidade não estaria funcionando adequadamente, em que pese registro de engenheiro da CEF afirmar que a Estação entrou em operação em 8 de janeiro de 2004. O relatório ambiental apresentado à CEF e ao Ministério das Cidades, em janeiro de 2008, informava que o sistema de esgotamento sanitário estava sob responsabilidade da Prefeitura e operando adequadamente.



Figura 32 - Esgoto do Loteamento José Nitro lançado no Loteamento Morar Bem

Fonte: Fotografias de Beatriz Kauduinski Cardoso, 2009



Figura 33 - Esgoto do Loteamento José Nitro lançado no Loteamento Morar Bem

Fonte: Fotografias de Beatriz Kauduinski Cardoso, 2009

Outra preocupação que permeou a execução do projeto integrado foi a preservação da área de proteção do córrego que corta o empreendimento. Objeto de várias discussões desde a aprovação do projeto, haja vista a vulnerabilidade de suas margens, expostas à degradação e ocupação irregular, o córrego continua sendo uma preocupação da associação de moradores e, na visita em maio de 2009 ao local, verifica-se que estão ocorrendo invasões das áreas de proteção e também lançamento de dejetos no leito do curso d'água (Figuras 34, 35 e 36).

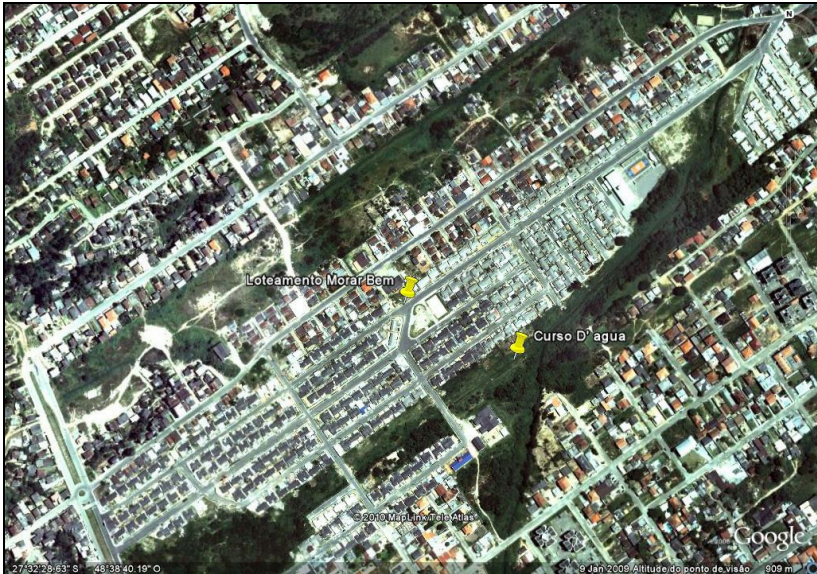


Figura 34 - Vista aérea Loteamento e curso d'água que corta o empreendimento

Fonte: Google Earth, abr. 2010

Neste caso, o problema poderia ser evitado, ou pelo menos, minimizado, se fosse seguida a recomendação de Bueno (2007, p. 52), que sugere a previsão de via paralela às margens de cursos d'água, tendo função de acesso aos lotes. No projeto estudado, pelo contrário, os lotes fazem fundos com as margens do córrego, cujos espaços livres, que deveriam ser preservados, acabam servindo de depósito de lixo e ocupações inadequadas.

Numa das casas visitadas, confirmou-se uma dessas ocupações, e, segundo informações de uma entrevistada, foi cedida ao ocupante por alguém da Prefeitura. Informou que as margens do curso d'água também são utilizadas pelos usuários de droga como ponto de encontro.

Essa constatação confirma que era legítima a preocupação dos técnicos já no início do projeto, com o destino do córrego e com a sua adequada preservação. Demonstra que as ações de educação sanitária e ambiental não foram efetivas e que a municipalidade e os órgãos ambientais precisam adotar medidas preventivas para evitar a ocupação irregular e a transformação da área de preservação em mais um problema difícil de resolver no futuro.

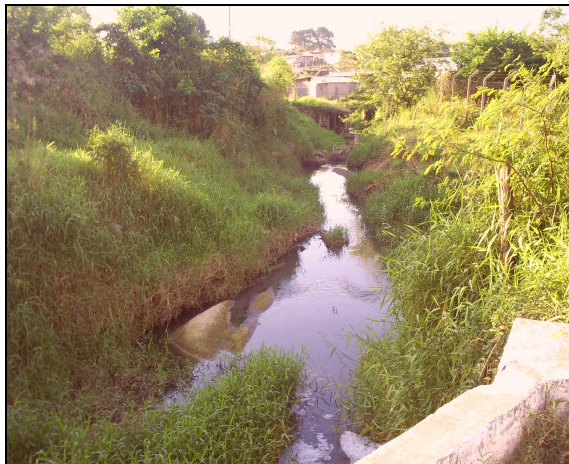


Figura 35 - Córrego que corta o empreendimento

Fonte: Fotografia de Beatriz Kauduinski Cardoso, 2009



Figura 36 - Lixo lançado às margens do córrego

Fonte: Fotografia de Beatriz Kauduinski Cardoso, 2009

Verifica-se que a sustentabilidade do projeto urbanístico é posta em risco pela ocupação irregular das margens do córrego, que deveriam ser protegidas, e também pelo mau funcionamento da Estação de

Tratamento de Esgoto, o que pode levar à comunidade a situações de precariedade ambiental e também quanto ao saneamento local.

b) A execução do Projeto Técnico Social

Com referência à execução do Projeto Social, as ações do Projeto de Participação Comunitária tiveram diversas dificuldades para serem executadas. A maior delas foi quanto à deficiência na composição da equipe necessária para a condução do projeto. Por diversas vezes os representantes do Ministério das Cidades solicitaram reforço na equipe municipal, que contava apenas com uma assistente social e estagiários. Outra dificuldade também relatada é a violência nas áreas envolvidas, que assustavam os profissionais dedicados ao trabalho.

Em novembro de 2003 foi realizada reunião para resolver assuntos importantes para o projeto, e um deles foi a continuidade do trabalho social que estava muito aquém do projetado. A representante da SEDU considerou que “a preocupação do Ministério não é somente construir casas e entregá-las. Existe o compromisso de implantar o projeto social”. Exigia-se uma equipe adequada para fazê-lo, bem como a integração das ações de engenharia às atividades sociais.

Sem condições de conduzir todas as ações previstas, a equipe social atuou principalmente nas atividades imprescindíveis, como na negociação com as famílias e assinatura dos termos de adesão e contratos. Algumas situações relatadas em parecer de dezembro de 2005 foram: encontros de discussão; oficinas de crochê; atividades de recreação infantil; acompanhamento a grupo de adolescentes para obtenção de bolsa de estudos; capacitação de lideranças e eventos culturais na comunidade. A dificuldade com a equipe insuficiente da Prefeitura aparece em praticamente todos os relatórios de avaliação do trabalho social.

Com relação às ações de Educação Sanitária e Ambiental, foram executadas pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), a partir de agosto de 2004. No parecer da CEF referente ao relatório de janeiro de 2005 sobre as ações ambientais, consta manifestação no sentido de que o processo teve dificuldades de operacionalização e que as ações deveriam ser intensificadas especialmente com as famílias que ficaram no local de intervenção. Essas ações não parecem ter surtido efeito, pois nas visitas feitas em 2009 à área, havia lixo jogado nos terrenos vazios e, principalmente, próximo ao córrego que corta o empreendimento. Também na área de onde as famílias foram retiradas havia depósitos de lixo, e novas construções estavam acontecendo.

Sobre o projeto de geração de trabalho e renda, a execução também não foi fácil. Em que pese ter havido contratação de consultoria especializada, as ações não foram adiante. Foram feitas tentativas com o SEBRAE, sendo apresentado projeto de fogão industrial, *patchwork* e fábrica de vassouras, que não prosperaram.

Resumidamente, com relação ao Trabalho de Participação Comunitária, constata-se que as principais dificuldades na execução do projeto foram: equipe social insuficiente; a falta de cadastro de controle para as transferências de beneficiários; atraso das obras gerando desconfiança nos moradores e violência no local. Essas dificuldades permearam todo o período de execução das obras e as ações sociais propostas aconteceram de forma precária, aquém do desejado.

c) A execução das ações de regularização jurídica

Com referência à execução da regularização jurídica, verificou-se que o município efetuou avaliação de todos os imóveis a serem demolidos, para fins de indenização pelas benfeitorias; emitiu avaliação e apresentou aos moradores nas negociações, quando assinavam termo de adesão ao projeto e o contrato de compra e venda para a nova casa. Alguns moradores abateram o valor da indenização da dívida assumida na casa nova e outros não aceitaram ir para o novo loteamento, preferindo receber indenização em dinheiro. Houve ainda aqueles que receberam dinheiro, além da residência nova, pois suas casas valiam mais do que a nova casa que receberiam no novo loteamento.

Com relação aos documentos utilizados para titulação, o modelo de pré-contrato a ser celebrado entre o município e os beneficiários do projeto passou por várias alternativas até a aprovação de seu modelo final.

Em maio de 2005, o município encaminhou a escritura da área de reassentamento, procedimento necessário ao início dos trabalhos de regularização definitiva dos contratos. Em junho de 2005, o Ministério das Cidades manifestou-se no sentido de que as ações de titulação poderiam ocorrer no período pós-obra, ou seja, nos doze meses em que ocorreriam as ações de trabalho social.

Em dezembro de 2005, o novo Secretário Municipal responsável pelo Projeto Integrado solicitou à CEF mudanças nos contratos com os beneficiários, excluindo a possibilidade de saldo devedor ao final dos contratos, o que significa dizer que ao final do prazo todos os contratos

serão considerados quitados. Questionava também se era obrigatória a cobrança. A CEF respondeu que a cobrança era prerrogativa do Município e que havia sido estipulada na aprovação do Projeto Integrado. Aparentemente, o novo secretário estaria repensando a cobrança de tais benefícios, mas não se tem conhecimento de que o assunto tenha tido continuidade.

Em que pese o fato de que as solicitações do novo secretário viriam para facilitar o processo, o fato acima ilustra a fragilidade desse tipo de projeto quando ultrapassa mais de uma gestão e fica à mercê de visões individuais e personalísticas dos gestores públicos. Cada novo gestor imagina sua própria forma de resolver a situação, sem ter clareza do processo como um todo. As decisões não são respaldadas em uma política estabelecida e clara e, mesmo quando bem intencionadas, não têm continuidade.

Com relação às áreas desocupadas, observa-se que a Prefeitura não se esforçou muito para regularização dos terrenos envolvidos. Em dezembro de 2004, o município informou das dificuldades de proceder à desapropriação dos lotes do Loteamento Metropolitano e propôs que os trabalhos de recuperação fossem suspensos até que fosse viabilizada outra alternativa jurídica. O Município nesse momento tentou postergar uma decisão sem nada propor a respeito, motivo pelo qual a CEF não aceitou a proposta de suspensão e solicitou ao município que, conforme declaração à época da contratação, executasse a recuperação ambiental com recursos próprios. Ou seja, pelo fato de não cumprir o compromisso relativo à regularização das áreas, também estava sendo inviabilizada a recuperação ambiental prevista.

Como solução paliativa, o município não assumiu, no momento, a recuperação ambiental, mas comprometeu-se, em até seis meses do término das obras, a bancar com recursos próprios caso a regularização jurídica das áreas não se efetivasse. Mesmo reconhecendo que dificilmente essa regularização ocorreria, a CEF aceitou a proposta considerando que estava acontecendo nova contratação de empreiteira, mudanças na gestão municipal e a necessidade da retomada das obras que estavam paralisadas.

Em junho de 2006, a Prefeitura apresentou relatório das ações de regularização fundiária conforme exigido pelo Ministério das Cidades e nada acrescentou de novo. Restavam pendentes as mesmas exigências feitas à época da contratação relativas aos terrenos desocupados.

Em março de 2007, a Prefeitura apresentou novo relatório e limitou-se a elencar leis e decretos relativos à área, mas sem nada

acrescentar de novo ao andamento do projeto, que ainda apresentava pendências documentais.

As situações relatadas acima denotam a pouca importância atribuída pelos gestores públicos ao projeto de regularização fundiária propriamente dito e revelam o quanto a descontinuidade administrativa e a falta de uma política de habitação conhecida e consolidada no município entravaram as ações de regularização fundiária, que foram praticamente “abandonadas” por longo período.

Somente em abril de 2008, a Prefeitura apresentou à CEF Termo de Referência para contratação de consultoria visando à “Regularização Fundiária do Loteamento Morar Bem e da Área Remanescente da Poligonal Original – setor C”.

Esse Termo de Referência prevê a regularização fundiária das 600 famílias das comunidades Metropolitano e Pedregal já reassentadas no loteamento Morar Bem e mais 100 famílias remanescentes nas áreas originais que foram consideradas sem risco e, por isso, permaneceram no local.

Dentre as ações previstas no Termo de Referência estão o levantamento dominial, cadastramento social e levantamento topográfico georreferenciado dos imóveis que permaneceram na poligonal inicial, mais particularmente, aqueles da comunidade Metropolitano, conhecida como Rua Manaus e Rua dos Operários. Justifica-se que essas ações a serem contratadas para os imóveis remanescentes nas áreas desocupadas são necessárias, pelo fato de estarem inseridos na poligonal original do projeto e, portanto, abrangidos pelo Projeto Integrado.

Na argumentação para essa contratação, a Prefeitura informa que a contratação da ação de cadastramento no loteamento Morar Bem justifica-se pela quantidade de trocas e vendas dos imóveis. Alega a municipalidade que, em que pese as informações nos seus plantões sociais e reuniões comunitárias, um número significativo de beneficiários trocam ou vendem suas casas por meio de recibo de compra e venda sem anuência da Prefeitura. Informa a Prefeitura que os motivos alegados para a não comunicação ao município são a urgência devido a problemas com violência e porque acham que apenas o recibo já lhes garante algum direito.

Constatou-se dificuldades operacionais da municipalidade no controle dos beneficiários do projeto e a necessidade de serem executadas atividades para a conclusão da titulação. Para tanto, estão previstas as seguintes etapas a serem realizadas por consultoria, com o acompanhamento dos técnicos da Secretaria de Planejamento do

Município: Levantamento fundiário; atualização cadastral no Loteamento Morar Bem I; cadastramento na área remanescente – chamado Setor C; diagnóstico do loteamento Morar Bem I; diagnóstico da área remanescente; gestão comunitária; medidas judiciais ou extrajudiciais no Loteamento Morar Bem I; medidas judiciais ou extrajudiciais na área remanescente.

Verifica-se que na conclusão do projeto ainda muitas ações precisam ser executadas, inclusive para resolver situações criadas pela condução inadequada durante a execução do projeto, como é o caso do cadastro das famílias beneficiadas.

Aqui cabe também exprimir uma inquietação com o fato de que um projeto deste porte esteja sendo conduzido pela Secretaria de Planejamento do Município já que, salvo melhor juízo, imagina-se que para a Secretaria de Planejamento, por sua importância para o município, sempre existirão outras prioridades. Entende-se que pela complexidade das ações e número de assentamentos precários na cidade, a Prefeitura deveria dispor de uma secretaria ou, pelo menos, de um departamento voltado à habitação e às ações de regularização fundiária no município. Aliás, esta era uma das propostas do Programa Habitar Brasil BID, que teve recursos investidos para a estrutura institucional relacionada à habitação de baixa renda. Mais uma vez, está demonstrada a falta de importância para a questão habitacional no município.

Outro apontamento a fazer é que estão previstos elaboração, instrução e ajuizamento de ações judiciais ou outras necessárias à regularização no Loteamento Morar Bem I. Paradoxalmente, um loteamento que é fruto de um projeto de regularização está dando origem a determinadas irregularidades que necessitam de ajuizamento de ações, dentre outras ações, que já poderiam ter sido resolvidas no decorrer das obras e do trabalho social.

Como produto final dos serviços a serem executados, deverá ser apresentado o registro, no Cartório de Registro de Imóveis, da outorga de direitos reais em favor dos beneficiários. Em outubro de 2008, o Termo de Referência que finalizará o projeto foi aprovado pela CEF, e ainda se aguarda contratação.

6.2.3.3 Dados obtidos por meio de questionários com beneficiários – descrição e análise

Para avaliar os efeitos da regularização e extrair a percepção e satisfação dos moradores em relação ao projeto, foram aplicados trinta e

quatro questionários aos moradores de Loteamento Morar Bem, no período de 21 a 23 de maio de 2009. Nesta seção são apresentadas as percepções dos moradores e fatos identificados durante as entrevistas no assentamento, sendo destacados os aspectos observados mais relevantes.

Dos entrevistados, verifica-se que a maioria dos beneficiários permanece no local, contudo há uma grande incidência de vendas na amostra pesquisada, conforme demonstrado no Gráfico 3. O tempo médio de ocupação das casas novas é de 3 anos e 3 meses.

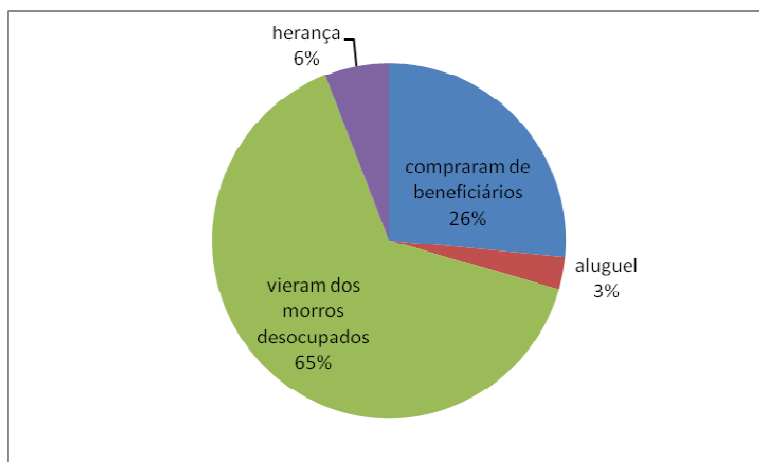


Gráfico 3 - Situação dos entrevistados quanto à origem da ocupação da casa

Fonte: Elaboração da autora, 2009

a) Sobre os documentos de titulação

Ao serem questionados se tinham recebido documento da casa, 13% disseram que o documento ficou na Prefeitura; 16% não souberam dizer o tipo de documento; 45% informou que tinha contrato e 19% que tinha a transferência com anuência da Prefeitura. Um deles informou a planta como documento, e outro, o contrato de aluguel. Apenas uma das entrevistadas disse já ter usado o documento uma vez, na ocasião de separação do marido.

Ao responderem sobre a importância do documento, a maioria refere-se à “comprovação de que é o dono”, denotando preocupação de realmente serem reconhecidos como legítimos ocupantes, verificando-se a incidência de respostas no Gráfico 4.

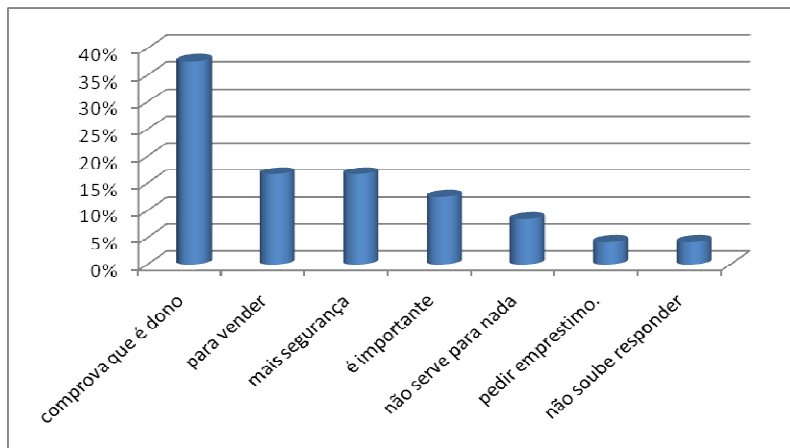


Gráfico 4 - Respostas obtidas sobre a importância do documento no Projeto Morar Bem

Fonte: Elaboração da autora, 2009

As respostas sobre o que teria mudado na vida deles após o título foram prejudicadas, pois não receberam o título definitivo. Entretanto, cabe o registro de algumas respostas: “se recebesse seria definitivo meu. O contrato pode mudar a qualquer hora mas não tem medo porque existe justiça”; “Vai ter direito, vai ter casinha. A pessoa pode ter um meio que vem IPTU, que pode pagar, mas só vai pagar quando vier escritura.” “É uma garantia que a gente teria... para poder fazer negócio facilita”; “Para melhorar, para ter financiamento”; “A escritura é melhor que o contrato porque prova mais que o bem é meu”; “Para não correr o risco de retirar a casa da gente”; “Seria importante porque a gente sabe que é da gente!”.

Uma das entrevistadas, quando questionada sobre escritura, informou que “se tiver que pagar ta pagando por uma coisa certa, para não ficar enrolando”, e outra, ao ser questionada sobre o que ia mudar quando tivesse a escritura, falou: “mudar não muda, mas para trocar fica melhor. Queremos receber escritura e pagamos IPTU para isso”.

Nota-se uma preocupação em ter um documento que comprove que o bem é deles, e também há um entendimento de que o pagamento do IPTU pode legitimar essa ocupação, já que um documento emitido pela municipalidade concede certa chancela àquela ocupação que na visão deles ainda é precária, como de fato é.

Pode-se afirmar então que não há mudança no que diz respeito à segurança na posse em relação à situação anterior, pois continuam querendo um documento que lhes dê a garantia da posse e que lhes permita vender ou transferir sem a anuência da Prefeitura. Que seja de fato deles. Hoje (2009), ainda não há essa garantia.

É possível até mesmo afirmar que a situação de segurança na posse piorou, já que, ao serem questionados sobre o medo de despejo na moradia anterior, apenas três responderam que tinham medo porque ocupavam área verde. Os demais disseram que não tinham medo do despejo e alegavam isso porque tinham comprado e, assim, não teriam porque serem retirados de lá. Todos disseram que tinham clareza quanto à área de terreno que ocupavam e não tinham conflitos por conta dos limites de suas ocupações.

b) Sobre os pagamentos e a dívida assumida

Ao serem questionados se estava previsto pagamento pelas casas, a maioria disse que sim, cinco já tinham quitado a casa, haja vista que o valor de indenização da moradia anterior era mais alto. Cinco disseram não saber sobre a dívida.

A cobrança das prestações pela Prefeitura ainda não é feita, contudo os entrevistados demonstraram conhecer as condições estabelecidas, pois aqueles que informavam sobre a cobrança sabiam que seria cobrado valor de R\$ 24,00 por mês por vinte anos, conforme contrato.

Sobre a destinação dos recursos que seriam arrecadados, apenas um dos entrevistados falou dos 25% que seriam revertidos para a comunidade, e o restante disse não saber o que será feito com os recursos. Essa resposta revela o pouco nível de informação sobre o projeto, pois essa previsão de retorno à comunidade é uma das condições do Projeto Integrado estabelecida em sua aprovação, e que deveria ser explorada para mobilizar e facilitar a organização da comunidade. Revela também a pouca eficiência das ações do Trabalho de Participação Comunitária.

Quando questionados sobre as contas que passaram a ter no novo loteamento, sete declararam que passaram a pagar luz. Os que foram reassentados por último ainda não pagam água. Sete citaram o IPTU, e destes apenas um disse que pagou porque seria mais uma garantia da casa. Sobre IPTU, representante da Associação de Moradores informou que foi feito um abaixo-assinado pela comunidade e a Prefeitura teria

suspendido a cobrança. Um dos entrevistados revelando preocupação declarou: “dívida incomoda pois IPTU ficou queimando na cabeça”.

Nenhum deles citou a prestação da casa como um novo encargo, talvez pelo fato de a Prefeitura não ter emitido os carnês.

Essa pergunta também teve o objetivo de verificar se eles passaram a efetuar mais pagamentos, e essa seria uma forma de comprovar uma melhoria nas condições econômicas. No entanto, pelas respostas obtidas, não foi possível fazer essa verificação. Observa-se, por outro lado, uma dificuldade de pagar as novas contas assumidas como água e luz, com alguns relatos de atraso e cortes pelas concessionárias.

c) Efeitos esperados x observados

Além da segurança na posse, buscou-se observar outros efeitos do projeto integrado por meio da percepção dos próprios moradores.

Com relação às mudanças nas condições da renda familiar, quatro entrevistados declararam aumento de renda, e a razão alegada é porque passaram a trabalhar. Os demais disseram que mantiveram ou diminuíram de renda. Não é possível afirmar se essa melhoria aconteceu em função do projeto ou se teria acontecido mesmo que morassem no local anterior. Considera-se, contudo, que a localização do empreendimento facilitou o acesso aos meios de transporte e, por consequência, ao trabalho, já que a oferta de creche permite que as mães trabalhem. Prescinde-se de um estudo mais aprofundado e específico para comprovar essa hipótese.

No que diz respeito a melhorias e investimentos no imóvel verifica-se que apenas um entrevistado não efetuou nenhuma melhoria. Os demais todos fizeram reformas, sendo mais comuns os muros, as ampliações previstas no projeto original, a colocação de piso, grades, garagem e varandas. Observam-se muitas alterações em relação ao projeto recebido (Figuras 37 e 38). Também contata-se que a maioria adquiriu móveis depois da mudança. Esses investimentos podem significar melhoria nas condições financeiras e também uma maior confiança na permanência das casas, que não são mais de risco físico e por isso podem receber investimentos. Pode denotar uma maior confiança contra a remoção e uma maior garantia na posse, em que pese a constatação anterior da manutenção ou agravamento da insegurança.



Figura 37 - Casa com melhorias

Fonte: Fotografia de Beatriz Kauduinski Cardoso, Maio, 2009



Figura 38 - Via principal do loteamento Morar Bem

Fonte: Fotografia de Beatriz Kauduinski Cardoso, Maio, 2009

Sobre o acesso ao crédito, 29% dos entrevistados compram a crédito, e 20% já compravam antes de vir a ser beneficiados pelo projeto. Dos entrevistados, cinco disseram fazer financiamento, dois deles já o faziam antes, e três o fizeram para melhorias na casa ou

aumento de comércio. Não é possível afirmar que o projeto provocou um maior acesso ao crédito, até mesmo porque isso aconteceria principalmente se pudessem oferecer o imóvel em hipoteca, o que ainda não é possível.

A respeito da inserção no restante da cidade, observa-se uma integração maior, em que pese o plano urbanístico não permitir fácil acesso de um bairro ao outro, já que as ruas de um loteamento não se interligam com o loteamento vizinho (Figura 39). Um morador declarou: “faltam conexões entre as ruas”, pois para ir ao loteamento do lado, precisa dar uma volta em todo o loteamento e ir até a via principal. De qualquer forma, todos concordaram que há maior circulação de pessoas de outros bairros na comunidade e uma maior facilidade de acesso à própria comunidade.



Figura 39 - Rua do Loteamento José Nitro sem acesso ao novo loteamento

Fonte: Fotografias de Beatriz Kauduinski Cardoso, maio 2009

As serem questionados sobre uma maior incidência de negócios na comunidade, a maioria (86%) declara que houve. Observa-se que o comércio foi uma das condições facilitadas pelo novo empreendimento.

Três entrevistados tinham comércio em suas casas constituídos de padaria, brechó e minimercado.

A respeito da violência, não houve um consenso e não se pode afirmar que houve uma redução. Dos entrevistados, 38% concordaram com a redução da violência, 31% opinam que não e 24% concordam em parte. Pelos depoimentos recebidos, verifica-se uma preocupação com a violência ao serem solicitados mais postos policiais e policiamento. O tráfico está presente na comunidade e interfere nas relações de vizinhança e na segurança dos moradores.

d) Sobre a troca das famílias beneficiárias e a comercialização

Ao serem questionados se achavam que havia mais comercialização das casas agora, 75% manifestaram-se no sentido de haver mais comercialização, e 93% concordaram que as suas casas aumentaram de valor.

Verifica-se que muitas casas foram comercializadas logo no início das ocupações devido às rixas existentes na comunidade. Com medo do acirramento da violência, algumas famílias vendiam por qualquer valor e sequer se mudavam para o local.

Depoimentos de alguns moradores a respeito da comercialização: “Muita gente botou fora as casas, pois diziam ‘nós ganhamos mesmo!’”; “No começo vendiam muito. Hoje já não conheço quase ninguém, tem muita gente estranha”; “Não foi vendido, foi botado fora”. “Quem vende é por causa dos filhos, por causa da droga, outros vendem por necessidade, como eu que vendi por causa do marido que queria a parte dele”; “lá não vendiam, pois misturou a turma” (referindo-se à junção das duas comunidades rivais).

O custo da casa para a Prefeitura foi de R\$ 7.800,00, e, segundo os moradores, havia casas vendidas na época da mudança por valores irrisórios, como R\$ 2.000,00 e R\$ 3.000,00. Uma das moradoras entrevistadas, que veio de outra cidade, declarou ter comprado a casa por R\$ 4.000,00 e que hoje estaria valendo, pelo menos, R\$ 35.000,00. Outro declarou ter comprado por R\$ 15.000, há três anos. Duas casas que estavam à venda na data das visitas estavam sendo ofertadas por valores entre R\$ 23.000,00 e R\$ 25.000,00.

Uma moradora que vendeu sua casa, no dia anterior à entrevista, por R\$ 25.000,00, disse que já estava arrependida e declarou: “No começo muita gente colocou fora porque achava que não ia dar certo. Muita gente que vendeu foi pro morro, para as favelas. As casas estão

valorizando. No começo tinham medo de encontrar inimigos. Agora é menos”.

Diante dessa situação, é necessário comentar sobre a importância de serem respeitadas as relações sociais e culturais das comunidades envolvidas em projetos dessa envergadura. Nesse caso, duas comunidades com histórias diferentes foram reunidas em um único projeto, situação que deve ser evitada. Quando é inevitável reunir comunidades distintas, o trabalho social deve ser intensificado para evitar situações como essa, prejudiciais aos moradores.

Outra situação a relatar diz respeito às trocas de beneficiários que podem ter provocado injustiças e novas irregularidades. Um morador declarou que, quando comprou o terreno no morro, já sabia do projeto. Pagou R\$ 4.000,00 pelo barraco e aguardou a casa nova no novo loteamento. Fez um ótimo negócio, pois recebeu uma casa que custava R\$ 7.800,00, e hoje vale em torno de R\$ 30.000,00. Sobre o destino da família que perdeu a oportunidade e preferiu vender seu barraco, não se pôde verificar o que aconteceu, mas podemos inferir que, com o valor recebido, dificilmente comprariam outra casa em boas condições e em local adequado à moradia na cidade.

Outro entrevistado declarou que muitos vendiam cadastro, iam embora e voltavam de novo para ser beneficiados. Ele próprio afirmou que “comprou lá (no morro) pensando em vir pra cá”. Trocou o nome do beneficiário na Prefeitura. Duas vizinhas que estavam presentes confirmaram que muita gente trocou. Essa informação é confirmada nos documentos do projeto e em ata de uma reunião entre a CEF e a Prefeitura, onde há registro de que o município não procederá mais dessa forma, ou seja, não permitiria mais as trocas de beneficiários. Na verdade esse era um procedimento inadequado, pois permitia que pessoas menos necessitadas obtivessem o benefício, enquanto famílias mais necessitadas ficavam vulneráveis e sujeitas a novas situações de precariedade.

Representante da Associação de Moradores confirma essas informações e informa que muitos já venderam suas casas. Estima que 50% saíram dali e compraram em outra área irregular. Acrescenta: “No Pedregal não ocuparam mais, mas no Metropolitano algumas casas ficaram, e, como não houve fiscalização da Prefeitura, aconteceram novas invasões.”

e) Satisfação com o projeto

Ao questionar quanto a sentirem-se mais valorizados com a execução do projeto, apenas 2% dos entrevistados responderam que não, 18% responderam que não sabiam e 79% manifestaram-se positivamente. Um dos entrevistados assim manifestou a sua visão quanto a um maior sentimento de valorização: “Com certeza! As mulheres agora saem pra caminhar faceiras”.

Ao perguntar sobre a melhor coisa ao mudarem para a nova casa, a resposta mais incidente foi quanto ao fato de o local ser mais plano (16 respostas), seguida do asfalto (3), a casa em si (8) e o ônibus perto (3). Percebe-se uma importância para os moradores a questão do acesso, que para eles era uma grande dificuldade, já que o local em que moravam antes era morro e sem pavimentação.

Algumas manifestações nesse sentido foram: “O melhor é poder abrir o comércio, a estrutura do bairro, o ônibus, creche e posto perto”; “Aqui tem tudo na porta, creche, colégio”; “A moradia, porque a casa antes era de madeira, lixeiro passa na porta da casa, aqui é plano, não tem morro”; “Lá era muito sofrido pra subir o morro”; “O acesso. Lá no morro sofria pra subir, aqui é tudo de bom”.

Ao serem questionados sobre a pior coisa, a maioria, 68,9%, respondeu que não havia nada de pior, 10,3% referiram-se ao esgoto, pois em dias de chuva as bocas de lobo e privadas inundam. Os demais citaram, cada um, uma particularidade: gostava mais do outro bairro porque nasceu lá e conhecia todo mundo; casa mal feita, reboco ruim, esgoto que sempre entope, fossa; espaço pequeno; lá o terreno era maior, tinha horta; as contas que vieram e a violência.

Representante da Associação de Moradores confirma a situação do esgoto do loteamento como preocupante e informa que o esgoto do José Nitro é jogado no riacho que corta o empreendimento. Mostrou a Estação de Tratamento de Esgoto que segundo ele não funciona.

Ao questionarmos se havia alguma reivindicação ainda não atendida pelo município relativa ao projeto, nenhum dos moradores citou a escritura, demonstrando o pouco valor atribuído ao documento. Citaram, por outro lado, fatores relativos a obras físicas e de manutenção, como o fato de haver muito lixo nas ruas; a pouca manutenção da pracinha; a falta de segurança para as crianças brincarem; as fossas que transbordam; a promessa de galeria para comércio; casas com rachaduras; falta de local para jovens trabalharem; a falta de atividades para jovens, mulheres e idosos; aproveitar as margens do córrego para que não seja degradado.

Observa-se que as reclamações e reivindicações efetuadas aconteceram em sua maior parte pelo fato de terem sido “provocados” pelos questionamentos e não eram questões apresentadas espontaneamente. Desta forma pode-se afirmar pelas respostas recebidas que existe um bom grau de aprovação do projeto. A satisfação percebida nos moradores por morarem na “beira da estrada” e o contentamento manifestado nas respostas demonstra a autoestima aumentada por uma melhoria no ambiente físico.

Dos requisitos universais da habitação, verifica-se nesse projeto a importância dada principalmente ao abrigo em si e ao acesso. O mesmo não se pode dizer da tenência, que não foi requerida diretamente pelos moradores, apesar de ainda não concedida e ser um direito garantido a eles.

f) O assistencialismo perpetua-se

Algumas situações merecem registro por demonstrarem as situações diversas e complexas encontradas nesse tipo de projeto.

Num dos casos verificou-se que uma família ocupa duas casas. O entrevistado informou que uma das casas pertencia ao cunhado portador de necessidades especiais, que era cuidado por ele e a esposa. Declarou que também as três filhas moram na comunidade e receberam casa. Sobre a casa anterior que ele possuía no morro, disse que já havia recebido do poder público: “Eles que me deram a casa. Era da COHAB, feita de madeira. Foi o pessoal da Prefeitura que fez pra mim”. Finalizou o depoimento dizendo que numa das últimas reuniões em que participou, o prefeito falou: “ninguém vai pagar um centavo por estas casas”.

Aqui cabem três considerações importantes. Primeira, o fato de que numa mesma família haviam sido beneficiadas cinco membros. Segunda, a família já havia sido beneficiada por projeto anterior do poder público. Terceira, a visão assistencialista predominante, do lado do gestor público que em campanha eleitoral oferece benefícios em troca de votos, e do morador que, sempre assistido, transfere essa visão a toda a família.

Numa outra situação, a moradora informou que recorreu à Justiça porque a Prefeitura não queria dar casa para o filho, pois ele tinha 15 anos quando fez o cadastro e morava com os pais, que eram beneficiários. Quando receberam a casa nova, a realidade era outra: o filho já estava adulto, casado e com filhos. A mãe informa que o caso

demorou para ser resolvido, mas foi concedido pela Justiça o direito do filho também receber uma casa.

Esses fatos demonstram o quanto é difícil atender a todas as diversas situações sem cometer injustiças, pois o fato de conceder casa a demais membros de uma mesma família, (cujo direito à moradia não se questiona), pode privar outra família mais necessitada da moradia, já que o número de unidades é limitado e as carências são muitas. Demonstra também a importância de um cadastro sempre atualizado à medida que as situações familiares vão se alterando, e também a necessidade de estabelecer regras claras, como por exemplo, somente beneficiar as famílias cadastradas em uma data certa, sob pena de surgirem vários novos candidatos beneficiários no futuro.

6.3 SUMÁRIO DE CAPÍTULO

Nesta parte final do capítulo, apresentam-se os pontos convergentes dos três projetos, as dificuldades vivenciadas, e, principalmente, abordam-se os efeitos observados em cada um dos projetos.

Antes, porém, de elencar os aspectos citados, convém tecer algumas considerações avaliativas sobre a execução do Programa Habitar Brasil BID, que patrocinou as experiências objeto de estudo, por sua importância no contexto dos projetos de regularização fundiária, principalmente por seu caráter inovador e pioneiro quanto à integração das diversas dimensões em um projeto de urbanização de favelas.

É importante também destacar esta avaliação pela influência direta de seus impactos no andamento dos projetos estudados.

6.3.1 A execução do Programa Habitar Brasil BID

Em 2003 foi realizado seminário de avaliação do Programa Habitar Brasil BID, do qual participaram técnicos municipais, do Ministério das Cidades e da CEF. Em avaliação feita por representantes do Ministério das Cidades apontava-se que o programa foi considerado como um dos melhores programas implementados quanto à urbanização de favelas, contudo, na sua execução, revelou-se muito complexo e moroso. Dentre os problemas levantados para a sua implementação, foram destacados vários fatores, que foram também verificados nos projetos acompanhados nesta pesquisa. São eles:

- a) Tratava-se de um programa em gestação, em fase de estabelecimento de procedimentos e normas, e, por isso, tornou-se mais burocrático do que o necessário e viável.
- b) Inicialmente havia sido concebido para Desenvolvimento Institucional (DI), mas para atrair interesse das prefeituras, foi oferecido também obras de urbanização, que, naturalmente, provocam maior interesse e dedicação. De fato, essa dimensão do programa atraiu mais interesse e foi priorizada em relação ao DI, que poderia, por exemplo, ter qualificado a política de regularização fundiária, com as possibilidades de revisão de legislação, estruturação para atendimento habitacional, capacitação de técnicos, etc.
- c) Inicialmente havia sido previsto somente para trinta grandes municípios e depois foi estendido para um número maior de municípios, o que sobrecarregou a equipe do Ministério das Cidades dedicada ao programa. Isso teve impacto no andamento da execução dos programas, pois a maioria das decisões dependia de autorização daquela equipe que era pequena e insuficiente;
- d) A descontinuidade administrativa nos municípios que, a cada mudança de gestão, alterava a composição das equipes executoras municipais responsáveis, com perda de capacitação, provocando retrabalho;
- e) Havia um excessivo controle de todos os procedimentos com várias instâncias decisórias: Ministério das Cidades, CEF Matriz (duas gerências distintas), CEF Local e Município;
- f) Alto custo de elaboração dos projetos;
- g) Insegurança inicial das prefeituras quanto à garantia da contratação;
- h) Restrições orçamentárias do Governo Federal, principalmente no início, mas também em vários momentos no decorrer dos projetos.

Questionava-se à época qual a real motivação para a execução dos programas: Eleições municipais? *Marketing*? Resolução de fato dos problemas?

Entende-se que havia uma conjunção de objetivos e pode-se afirmar que todos eles faziam parte do contexto. Em alguns casos,

verifica-se que o interesse era mesmo a solução dos problemas de moradia, mas em outros, consistia apenas na utilização de recursos não onerosos que foram disponibilizados pelo Governo Federal e precisavam ser gastos de qualquer forma. Em outros, simplesmente estratégia de *marketing* e de cunho eleitoral.

Apesar dessas considerações, o fato é que o Programa HBB trouxe consigo o sonho de uma cidade ideal, e havia um padrão a ser perseguido: instalações adequadas, equipe técnica municipal capacitada, Prefeitura equipada, políticas e programas integrados, planejamento e gestão, regulação urbanística e obras demandadas pela população de baixa renda.

Em alguns municípios, alguns desses objetivos foram alcançados, mas não em sua totalidade. Alguns tiveram avanços institucionais com criação de secretarias próprias, equipamentos e estudos técnicos que estão sendo utilizados até hoje, mas a maioria não tem utilizado os investimentos efetuados na capacitação institucional ofertada.

Com relação ao subprograma de Urbanização dos Assentamentos Precários, sobre o qual se detém nosso estudo, nem todas as obras demandadas foram executadas como previsto. Naquelas que os projetos estão sendo concluídos, os resultados esperados não foram alcançados em sua totalidade, pelo menos nos contratos de Santa Catarina, objeto de investigação deste trabalho.

6.3.2 As principais dificuldades nos projetos estudados

Apesar dos diferentes contextos locais, circunstâncias políticas e condições institucionais diversas, existem dificuldades comuns a todos os projetos que merecem ser destacadas.

Todos os projetos estudados extrapolaram os prazos iniciais previstos para sua execução. O Programa Habitar Brasil BID teve suas ações iniciadas em 1998 e, em 2008, das nove intervenções contratadas em Santa Catarina, apenas quatro (Chico Mendes – Florianópolis, São José, Jaraguá do Sul e Joinville) tinham suas obras concluídas; as demais (Biguaçu, Criciúma, Florianópolis-Mocotó, Itajaí e Palhoça) estavam paralisadas ou sequer começaram.

As razões para o atraso nos projetos foram as mais variadas, e, dentre elas, cita-se: incapacidade institucional dos municípios caracterizada pela deficiência e inexperiência das equipes técnicas; áreas de difícil regularização dominial; burocracia excessiva do programa; descontinuidade administrativa; indefinição de papéis dos técnicos da

CEF e SEDU; interrupção na liberação de recursos por parte da União e a falta de cadastros adequados e atualizados tanto socioeconômicos como físicos e dominiais.

Além dessas razões citadas, é fator de morosidade a complexidade dos projetos, as dificuldades naturais de lidar com as comunidades envolvidas, como a situação de violência e as condições precárias para realizar as ações de participação comunitárias, exigidas para o bom andamento dos projetos.

Conforme já constatado em estudo anterior (CARDOSO, 2005), a regularização fundiária não é uma política pública planejada e implementada nos municípios estudados. Todos os projetos somente foram implementados por exigência do Programa Habitar Brasil BID. Assim, as ações jurídico-administrativas não foram priorizadas pelos governos municipais, e esse desinteresse político também constituiu-se de fator dificultador.

Assim, nos três projetos estudados, as ações físicas estão concluídas, mas as ações de titulação estão em desenvolvimento, requerendo serviços adicionais como levantamentos socioeconômicos e ações comunitárias para a completa finalização.

Repete-se a constatação de Fernandes (2003, p. 147), que afirma que na maioria das experiências brasileiras os resultados são alcançados no que diz respeito às obras físicas, mas carecem de ações jurídicas e administrativas visando à titulação:

Assim, com base nos estudos existentes, pode-se dizer com certeza que há com frequência um descompasso significativo entre os objetivos dos programas de regularização e as políticas e instrumentos adotados. Com todas as limitações, esses programas **tem sido mais bem sucedidos em relação às políticas de urbanização do que em relação às políticas de legalização**, e ao longo dos anos de investimentos públicos muitas das favelas beneficiadas já estão bem equipadas com infra-estrutura urbana e serviços públicos do que os loteamentos ilegais das periferias das cidades. (Grifo nosso).

No campo da gestão pública, a descontinuidade administrativa provocada pelas mudanças nas eleições ocasionou a mudança e a substituição de muitos técnicos no decorrer dos projetos. A incompatibilidade entre o tempo de implantação dos projetos e os

períodos de gestão dos governos fez com que algumas ações sofressem descontinuidade e até mesmo fossem abandonadas.

A falta de cadastros multifinalitários, especialmente de dados socioeconômicos adequados e atualizados, é um dos maiores impasses verificados. Nos projetos de Florianópolis e São José, a atualização desses cadastros ainda é objeto de pendência dos contratos e condição essencial para que a titulação seja concretizada. A dificuldade de manutenção destes é provocada pela mobilidade das famílias que trocam ou vendem suas residências por razões diversas, e cujo controle de ocupação foge da gestão da municipalidade.

A fase de execução dos projetos foi muito prejudicada pela ausência de informações confiáveis quanto aos cadastros físicos e sócio-econômicos dos beneficiários, dificuldades na obtenção de documentos destes, bem como sistemas de coleta, armazenamento e recuperação de informações e base de dados que deveriam dar suporte ao planejamento, gestão e controle dos projetos.

Outra dificuldade observada nos três projetos diz respeito a gestão dos fundos habitacionais, que exigem suporte administrativo para o controle dos contratos, sistemas adequados e manutenção, além do controle social na gestão dos recursos financeiros. Tanto a gestão dos fundos habitacionais quanto a administração das ações necessárias à recuperação de custos têm sido procedimentos inviáveis, ineficientes do ponto de vista operacional e que devem ser objeto de revisão pelas administrações municipais, já que não existe concordância quanto à validade e à eficiência dessa cobrança.

A cobrança pelas habitações somente deve ser efetuada quando é executada com eficiência, mediante estrutura adequada, aplicada de maneira igualitária em todo município e estar de acordo com a política habitacional do município, que deve ser plenamente debatida por toda sociedade. Como cobrar em um empreendimento e não cobrar em outro? O que acontece quando a Prefeitura consensua que vai cobrar e por deficiências operacionais não cobra efetivamente? Como ter condições diferenciadas em uma mesma comunidade? Como cobrar se essas condições não estão claras para a população?

Essas perguntas, se não respondidas adequadamente, demonstram uma situação que pode provocar o descrédito da população. Também, a política de retorno dos investimentos e reaplicação dos recursos em habitação pode ter efeitos contrários aos esperados, conflitantes para os beneficiários desses projetos.

Houve nas três propostas uma preocupação com o retorno dos recursos investidos. Essa diretriz foi maior do que a concessão da

segurança na posse para as famílias, que tiveram apenas títulos precários concedidos e, por outro lado, assumiram uma dívida que lhes preocupa. Assim, em todos os três projetos, há a previsão de cobrança pelos benefícios concedidos, embora não se observe estrutura institucional adequada para efetivar essa cobrança, tampouco os efeitos esperados da ação de cobrança, que seria o retorno para os Fundos de Habitação e o reinvestimento em habitação popular. Em São José, passados mais de três anos, a Prefeitura ainda não iniciou a cobrança. Em Florianópolis, o índice de inadimplência é elevado, e os valores arrecadados não são de conhecimento da Prefeitura, que tem inúmeras dificuldades para levar a cobrança adiante.

Estudo de Avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária apresentado pelo IBAM (2002, p.46) já constatou essa dificuldade na administração dos fundos habitacionais:

[...] é forçoso reconhecer que os fundos municipais não têm se mostrado uma prática eficiente nem eficaz para sustentar os investimentos necessários à urbanização e regularização dos assentamentos incluídos nos planos de ação e programas, frustrando expectativas e inviabilizando o cumprimento dos objetivos e metas programáticas.

Cumprir informar que a recuperação de custos proposta ocorreu por uma orientação da SEDU e da CEF para que essa cobrança fosse efetuada. O BID orientava que houvesse a recuperação dos custos dos investimentos numa proposta para que a intervenção na área fosse sustentável economicamente. Já os técnicos da SEDU tinham o entendimento de que a cobrança deveria ocorrer de acordo com a política habitacional de cada município. Embora o Regulamento Operacional não obrigasse a cobrança, indicava essa possibilidade, a qual foi incorporada pela SEDU e CEF, principalmente pelo caráter social da ação, ou seja: estímulo à participação, princípio do não paternalismo, para reinvestir em benefícios coletivos e como forma de propiciar maior pertencimento aos beneficiários.

Arantes (2004) confirma esta diretriz de retorno dos recursos investidos, imposta pelos financiamentos do BID e Banco Mundial e constata que os gestores públicos adaptam-se às regras dos financiadores estrangeiros, submetendo-se ao modelo estabelecido mesmo que

deslocado dos problemas locais. Na sua visão, a recuperação dos investimentos é uma evidente contradição, pois a sua racionalidade pode estar produzindo irracionalidades urbanas e sociais, para uma parcela da população cada vez mais empobrecida. Esta situação paradoxal foi claramente constatada nas experiências estudadas.

Para finalizar nossa reflexão quanto às dificuldades dos projetos, registra-se o depoimento da advogada da CEF, Josciane Locateli de Souza, que analisou e acompanhou os projetos. A advogada entende que as maiores dificuldades foram encontradas na elaboração do diagnóstico na fase de aprovação das operações e considera que a maioria dos projetos apresentava propostas pouco consistentes sob o aspecto jurídico de regularização fundiária. Em praticamente todos os projetos foram apresentadas versões reformuladas, após a manifestação jurídica que analisava as propostas apresentadas. De seu depoimento vale transcrever a percepção que resume, com propriedade, as dificuldades dos projetos:

São projetos desafiadores, apresentam inúmeras dificuldades, pois as ocupações ocorrem geralmente em áreas de proteção ambiental, em áreas degradadas, não identificadas oficialmente no registro imobiliário, em áreas violentas, geralmente controladas por traficantes que dominam as comunidades e por óbvio se posicionam contra a atuação do Poder Público. Os municípios proponentes, por sua vez, não possuem estrutura adequada. Os projetos sofrem atrasos e descontinuidade pela alternância do poder executivo. Em razão de falhas na elaboração do diagnóstico e no próprio projeto, existem muitas ações indispensáveis não previstas originalmente e que elevam os custos, a serem suportados exclusivamente pelos municípios, em níveis muito alto e que podem inclusive inviabilizar a execução do projeto. (CARDOSO, 2005, p. 41)

6.3.3 Efeitos esperados x efeitos verificados

O principal efeito objetivado com a regularização fundiária é a segurança na posse, contudo, outros efeitos podem ser planejados a partir do contexto e dos interesses que envolvem um projeto. Além disso, efeitos negativos podem acontecer sem que tenham sido previstos.

Com relação à segurança na posse, Durand Lasserre e Selod (2007) consideram que a titulação da posse pode alterar a segurança na posse ou apenas operar uma melhoria na segurança, e essa medida é incerta em estudos que buscam verificar esse efeito. Consideram os autores que uma mesma situação de posse pode apresentar graus diferentes de segurança de posse que dependem de fatores histórico-culturais, práticas administrativas, políticas, escolhas, o equilíbrio de forças entre vários atores, dentre outros. Isso faz com que afirmações a respeito da segurança na posse tenham limitações. Na realidade, não há consenso sobre o que seria um indicador bom de segurança de posse.

Nos projetos estudados, apesar de ser verificado que a situação de insegurança persiste para as famílias beneficiadas, não há como afirmar se antes ela era de maior ou menor grau que atualmente. Apesar de os moradores afirmarem que não tinham medo do despejo nos locais em que residiam, isso poderia ocorrer pela inércia das autoridades ou proprietários, e não porque tinham segurança, por exemplo. Assim, as conclusões neste trabalho acerca da segurança na posse devem observar essa nuance.

Feitas as considerações anteriores, e tendo presentes essas limitações, é possível afirmar que nas comunidades estudadas o principal efeito da regularização fundiária, a segurança na posse, ainda não é concreto. Instrumentos de titulação precários que impõem condições punitivas em caso de inadimplemento e a possibilidade de retomada do imóvel em caso de descumprimento contratual mantiveram e até mesmo podem ter aumentado a insegurança na posse. O sentimento dos moradores é de que a casa não é deles, apesar de já terem esse direito garantido pela Lei.

Esse é um efeito negativo verificado em muitos depoimentos de moradores, que demonstraram preocupação com a dívida assumida e com o fato de não terem liberdade de dispor de seus lares. Essa evidência repete-se nos três projetos estudados que adotaram modelo de procedimentos jurídicos e administrativos parecidos.

Supõe-se que o poder público dificilmente tomará medidas drásticas com esse segmento da população, no caso de descumprimento contratual. No entanto, não é possível afirmar a concessão de garantia plena, apesar de que a concessão dos títulos de promessa de compra e venda e, até mesmo, de permissão de uso, mesmo que onerosas, podem propiciar situação mais tranquila para os ocupantes dos assentamentos, do que não ter documento algum.

Ao mesmo tempo, a titulação não parece ser uma preocupação da maioria dos moradores desses locais, que não se referem ao direito real

de propriedade como uma pendência do projeto. Na verdade, a maioria desconhece esses direitos e não se organiza para reivindicá-los.

Como a titulação não está concluída, os efeitos da regularização fundiária observados foram principalmente aqueles relacionados a melhorias físicas, que foram objeto de aprovação pelos moradores em todos os três projetos.

Uma maior inserção da comunidade na cidade e a interação da cidade com a comunidade foram percebidas nos três projetos, com algumas dificuldades no caso de São José, já que o traçado urbanístico previsto não permite a conexão direta com um dos bairros vizinhos. Entretanto, a maior facilidade de acesso, em relação ao local de moradia anterior, é superior a essa dificuldade, significando, ainda assim, melhoria para os moradores.

A violência reduziu-se substancialmente no projeto de Florianópolis, mas em Jaraguá do Sul o efeito foi contrário, tendo ali aumentado as condições de violência, principalmente pelo fato de terem sido inseridas famílias estranhas à comunidade.

Outro efeito positivo constatado foi a obtenção de endereço, principalmente em Florianópolis e Jaraguá do Sul. Essa nova condição trouxe maior cidadania, uma vez que sua falta dificulta a entrega de compras, entrevistas de trabalho e recebimento de correspondências, dentre outras situações cotidianas.

Também observa-se como efeito positivo da regularização a disposição em efetuar investimentos nos imóveis, pois a maioria dos moradores aumentaram ou reformaram suas casas, além de terem feito compra de novos móveis. Em São José, as melhorias são facilitadas pela previsão de ampliação no projeto arquitetônico, e em Florianópolis, essas melhorias são dificultadas pela impossibilidade de ampliação e o tamanho do terreno.

Os efeitos econômico-financeiros como aumento da renda, das oportunidades de trabalho, acesso ao crédito e maior circulação de capital não puderam ser confirmados por falta de parâmetros anteriores, e também pelo fato de basearem-se somente na percepção dos moradores. No caso do aumento de acesso a crédito e financiamento, essa verificação ainda foi prejudicada pela falta do documento definitivo de propriedade. Essa verificação pode ser objeto de estudo específico posteriormente.

Houve acréscimo de patrimônio dos moradores, já que as casas recebidas têm valor superior à casa que possuíam, em que pese terem ocorrido transferências e vendas. Assim esse acréscimo de patrimônio

nem sempre reverteu para os beneficiários originais, mas para os terceiros que adquiriram os imóveis depois das entregas das casas.

Com relação a um maior sentimento de responsabilidade cidadã no sentido de cumprimento de contratos, não se observa esse padrão nos projetos analisados. Pelo contrário, ao serem questionados sobre dívidas, a maioria não arrola o pagamento da casa como compromisso e poucos citam a água e a luz, as despesas mais incidentes para essa população. Também são encontrados vários registros de inadimplências e não pagamento às concessionárias públicas.

Em Florianópolis a principal característica observada é a inserção na cidade e a redução da violência; em São José o maior benefício foi o acesso facilitado aos serviços e ao restante da cidade, e em Jaraguá do Sul verifica-se satisfação com as novas casas recebidas e as obras de infraestrutura, apesar do conflito com as pessoas vindas de fora.

Por fim, cumpre relatar que, além do aumento da insegurança na posse, foram percebidos outros efeitos negativos.

Pode-se apontar como um deles a situação das famílias que concordaram em vender as suas casas em condições adversas por não se adaptarem ao novo local, ou então pelo encantamento com o dinheiro fácil em troca da condição de moradia. Nessa situação citamos o caso de São José, em que muitos venderam por valores módicos suas casas por medo de um aumento da violência, e de Chico Mendes – Florianópolis, em que muitos optaram pela indenização em dinheiro oferecida pela municipalidade. Os valores recebidos dificilmente comportariam a compra de uma casa regular em outro local da cidade. Aliam-se a isso as dificuldades desses moradores administrarem seus recursos financeiros e estarem sujeitos à ação de pessoas inescrupulosas.

Outro efeito negativo foi o aumento da violência principalmente na comunidade de Jaraguá 84, em Jaraguá do Sul, pelo fato de terem recebidos novos moradores de outras comunidades. Contrariamente, no Projeto Chico Mendes em Florianópolis, as ações de urbanização propiciaram uma diminuição da violência na opinião da maioria dos moradores, já que permitiram uma maior visibilidade da comunidade, a circulação da segurança pública e a diminuição dos “becos”.

Por fim, é importante registrar que nos três casos estudados identifica-se a aprovação pelo projeto e pelas obras de urbanização. As pessoas mostram-se satisfeitas com a solução apresentada e reconhecem que o projeto trouxe-lhes o sentimento de mais valorização e cidadania.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As equipes municipais que atuaram nos projetos patrocinados pelo Programa Habitar Brasil BID em Santa Catarina tiveram oportunidade de aplicar nos assentamentos precários mais necessitados de suas cidades, a regularização fundiária em sentido amplo, abrangendo as regularizações urbanística, ambiental e jurídica, executadas de forma integrada e acompanhadas por ações sociais. Esta é uma inovação que possibilitou aprendizado a todos os envolvidos.

Contudo, o exercício da regularização fundiária plena ainda não foi totalmente experimentado, já que os procedimentos de titulação previstos não foram finalizados, embora as obras físicas tenham sido concluídas. Precisam ser executadas, ações de recadastramento físico e sócio-econômico, que possibilitem a finalização da regularização jurídica, cartorial, edilícia e fiscal, imprescindíveis para a regularização fundiária plena.

Além da burocracia, falta de experiência dos gestores e técnicos e descontinuidade administrativa, uma das maiores dificuldades durante a execução dos projetos foi a falta de cadastros técnicos multifinalitários que contemplassem a realidade dos assentamentos precários. A falta destes cadastros foi motivo de entrave desde a concepção até a pós-ocupação dos empreendimentos. Neste tipo de projeto, tal instrumento de gestão municipal é primordial, tanto para os diagnósticos e para a cobrança fiscal, que nestas localidades deve prever isenções e reduções, mas principalmente para o controle e sustentabilidade dos benefícios concedidos.

Observa-se que em todos os três projetos estudados houve maior priorização das ações de urbanização, em detrimento das ações de caráter social e jurídicas. As ações visando à titulação, ainda precárias e sem efetividade, estão sendo implementadas nos municípios a passos lentos e somente porque constituem numa exigência do Programa Habitar Brasil BID, que obriga a titulação para os projetos integrados. Se assim não fosse, é possível afirmar que as ações jurídicas talvez nem fossem iniciadas pelas prefeituras, que encerrariam sua atuação nas obras físicas.

Essa constatação não é uma novidade, já que repete um padrão verificado na maioria das experiências brasileiras de urbanização de favelas, nas quais as obras são priorizadas em detrimento das ações visando à titulação. O que se esperava é que o resultado nestas

experiências fosse mais efetivo por ser uma exigência do Programa, que vincula a prestação de contas pelo recebimento dos recursos ao título definitivo da terra.

Também era expectativa que com toda a legislação disponível depois do Estatuto das Cidades, que facilitou sobremaneira as ações de regularização fundiária, essa realidade fosse mudada. Contudo, nenhum dos instrumentos de proteção aos direitos de moradia, trazidos pela legislação após 2001, foi ainda utilizado. Isso talvez tenha acontecido pelo fato de a vigência do estatuto ser recente à época de início dos projetos, ou até mesmo pela falta de conhecimento das possibilidades de formalização da terra pelos gestores públicos.

Ao se avaliar a regularização fundiária quanto aos seus efeitos, verifica-se que a segurança na posse é um dos seus principais objetivos, contudo, dependendo do contexto político, econômico e social e da visão dos agentes promotores, muitos outros efeitos podem ocorrer. Estes efeitos geralmente são positivos, mas, eventualmente, podem ocorrer impactos negativos e indesejados, presentes a partir da execução da política de regularização fundiária sem a observação de todos os seus requisitos essenciais. Desta forma, ao planejar um projeto de regularização fundiária é fundamental estabelecer todos os efeitos desejados, para que sejam adequadamente alcançados, assim como, é fundamental reconhecer possíveis efeitos de cunho negativo para que medidas mitigadoras sejam adotadas.

Nas experiências estudadas os efeitos não foram adequadamente previstos e a segurança na posse não se efetivou, pois as famílias assinaram contratos de empréstimo pelos benefícios e sentem-se inseguras diante do compromisso financeiro assumido, que mantém o direito de morar sob tutela da municipalidade. O que se observa é que em nenhum momento do processo a segurança na posse parece ter sido um dos objetivos a ser alcançado, já que as ações jurídicas não foram priorizadas e os instrumentos de titulação possuem cláusulas punitivas que estabelecem a desocupação em caso de inadimplência.

Esta situação instalou-se porque os municípios seguiram a orientação do BID e impuseram cobrança pelos benefícios concedidos, com previsão da concessão da propriedade definitiva somente após o prazo previsto para pagamento, embora não se observe estrutura institucional adequada para efetivar essa cobrança e tampouco o resultado esperado, que seria o retorno para os Fundos de Habitação. Essa premissa de retorno dos benefícios, imposta pelo banco multilateral, trouxe uma situação paradoxal de insegurança na posse

para as famílias, que tinham direito à terra para fins de moradia mas assumiram uma dívida que lhes preocupa e deixa inseguros.

As ações visando à segurança definitiva na posse são um desafio a cumprir nos três projetos, pois além dos instrumentos precários, nenhum dos projetos teve seus instrumentos registrados em cartório e todos prescindem de recadastramento quanto aos beneficiários, já que muitos moradores originais mudaram. Essa situação de regularização “pela metade” tem provocado uma série de outras irregularidades que tornam mais complexas as soluções necessárias a cada projeto.

Embora os projetos estudados estejam inconclusos, a complexidade dessas experiências possibilita constatações importantes, uma vez que aponta para as dificuldades a serem enfrentadas em outros projetos do gênero, resultados positivos obtidos, aprendizagens que podem subsidiar e tornar mais efetivos os projetos futuros de regularização fundiária, além de servirem de parâmetro às políticas habitacionais em andamento em muitos municípios.

Estes projetos já trouxeram efeitos positivos e válidos, relacionados principalmente a melhorias físicas no ambiente de moradia. Verifica-se a satisfação dos moradores, principalmente com o ambiente físico da casa, que possibilita menos risco, melhores condições sanitárias e também acesso ao restante da cidade “formal” e aos serviços básicos. Percebe-se aumento da autoestima propiciado pelas melhores condições físicas, pela nova estética do lugar onde vivem, pela obtenção de um endereço e pela diminuição do estigma de “favela”.

Com base nas constatações apresentadas e na confiança de que as ações de regularização fundiárias são imprescindíveis à redução das carências habitacionais de nossas cidades, são extraídas as seguintes recomendações para projetos futuros de regularização fundiária:

- a) Estabelecer e implementar de fato as ações de mobilização e organização comunitárias, geração de trabalho e renda e de educação sanitária e ambiental. pois elas são requisitos fundamentais para a sustentabilidade dos empreendimentos;
- b) Dispor de equipe multidisciplinar dedicada aos trabalhos do projeto, já que a complexidade de um projeto de regularização fundiária exige profissionais das mais diversas áreas, com dedicação prioritária ao projeto, e possibilitar que a mesma equipe que inicia os projetos continue executando-os para que não sofram solução de continuidade;

- c) Executar as ações jurídicas e sociais desde o início, pois se ficarem para depois, como ocorreu nos projetos estudados, o custo é aumentado, assim como as dificuldades para a regularização, já que no decorrer do tempo uma série de irregularidades surgem e demandam esforços redobrados para correção;
- d) Discutir previamente com as comunidades as soluções mais adequadas de titulação para cada caso, explorando todas as possibilidades ofertadas pela legislação, assim como manter a equipe técnica da Prefeitura permanentemente atualizada com relação às diversas possibilidades que se vêm aprimorando no decorrer do tempo;
- e) Estabelecer, desde a concepção do projeto, critérios de atendimento aos beneficiários que devem ficar claros para todos os moradores, sob pena de acontecerem injustiças e benefícios indevidos;
- f) Estabelecer programas e ações sociais que ampliem e consolidem os benefícios sociais auferidos pelas famílias que permaneçam na área, além de programas de geração de trabalho e renda que ampliem suas condições econômicas;
- g) Estabelecer estratégia de cooperação entre os diversos atores necessários ao projeto, como as secretarias municipais, poder legislativo, concessionárias públicas, operadores de direito e principalmente com a comunidade envolvida;
- h) Estabelecer critérios claros e transparentes na política municipal de habitação para os contratos e instrumentos utilizados para a titulação com as regras de funcionamento dos fundos de habitação e suas condições de retorno;
- i) Rever o funcionamento dos fundos municipais de habitação, avaliando a sua efetividade, estabelecendo mecanismos de sustentabilidade;
- j) Planejar sistemicamente o projeto integrado, de forma que todas as ações aconteçam a seu tempo, de forma a evitar novas irregularidades e dispor dos recursos necessários no momento da execução de cada atividade necessária ao projeto;
- k) Promover a integração das secretarias do município (políticas urbanas, de habitação, de meio ambiente, de desenvolvimento

social e trabalho, de transporte e mobilidade) de forma que ações aconteçam de forma articulada nos projetos;

- l) Manter sistema de cadastro técnico-multifinalitário georreferenciado com as informações acerca dos assentamentos precários da cidade de forma a subsidiar o planejamento, a execução e a sustentabilidade de projetos executados;
- m) Manter política preventiva de ampliação do acesso à terra urbanizada mediante adoção dos diversos instrumentos jurídicos e urbanísticos disponíveis na legislação.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Miguel Reis; ALMENDRA, Tânia Maria do Nascimento. Usucapião como instrumento de regularização fundiária e sua prática. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

AGÊNCIA FAPESP. Agência de divulgação de notícias da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. *Direito de Morar*. Disponível em: <http://www.agencia.fapesp.br/materia/8656/entrevistas/direito-de-morar.htm>. Acesso em: 27 ago 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel, et al. *Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ARANTES, Pedro. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*, Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 2004.

BALTRUSIS, Nelson. O mercado imobiliário informal nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BRASIL. Lei n. 6015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 1973.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 de jan. 2002.

BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jun. 2005.

BRASIL. Lei n. 11.481, de 31 de maio de 2007. Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 maio 2007.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. *Diário oficial da União*, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

BRASIL. Medida Provisória n. 2220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 set. 2001.

BRASIL. Projeto de Lei n. 20, de 2007. Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, e dá outras providências. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2008.

BRASIL. Projeto de Lei n. 3057, de 2007. Voto em separado do relator: comissão especial da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/520766.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2009.

BRUM, Mario Sérgio. A construção da identidade de favelado a partir de suas relações com o Estado. *Revista Virtual de História*, 2003. Disponível em: <www.klepsidra.net/klepsidra19/favelado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2005.

BUENO, Laura Machado de Mello. *Parâmetros para a avaliação de vida urbana e qualidade habitacional em favelas urbanizadas*. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Habitare; 1).

_____. Parâmetros e Tipologias. In: ROSA, Junia Santa (Org.). *Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. *Regularização em áreas de proteção ambiental no meio urbano*. São Paulo: [s. n.], 2003. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos/>>. Acesso em: 16 jul. 2009.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *História e missão*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/acaixa/historia_missao.asp>. Acesso em: 20 set. 2009.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Secretaria especial de desenvolvimento urbano da Presidência da República. *Laudo Conjunto de Aprovação do Programa Habitar Brasil BID*. Projeto Chico Mendes, Florianópolis, 2000.

_____. Secretaria especial de desenvolvimento urbano da Presidência da República. *Laudos conjuntos de aprovação do Programa Habitar Brasil BID*: Projeto Jaraguá 84, Florianópolis, 2001.

_____. Secretaria especial de desenvolvimento urbano da Presidência da República. *Laudos conjuntos de aprovação do Programa Habitar Brasil BID*: Projeto Morar Bem, Florianópolis, 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. *Cadernos do CEAS*, n. 230, abr./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.ceas.com.br/cadernos/index.php/cadernos/article/viewArticle/24/18>>. Acesso em: 20 ago. 2009.

CARDOSO, Beatriz Kauduinski. *Regularização fundiária e o Programa Habitar Brasil BID em Santa Catarina: uma avaliação*. 2005. Monografia (Graduação em Administração) – Faculdade de Administração da ESAG, Universidade do Estado de Santa Catarina, 2005.

CARDOSO, Beatriz Kauduinski; OLIVEIRA, Roberto de. A legitimação na posse urbana da lei n. 11.977, de 2009 e as novas perspectivas para a habitação. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO SOBRE HABITAÇÃO SOCIAL, CIÊNCIA E TECNOLOGIA–CTHAB, 2., 2009, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: [s. n.], 2009.

_____. A regularização fundiária pode aumentar a insegurança na posse? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA LATIN AMERICAN REAL STATE SOCIETY-LARES, 7., 2007, São Paulo. *Anais...* São Paulo: [s. n.], 2007.

CARDOSO, Patrícia de Menezes; SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. Administração Municipal. In: *Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar*. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

CARVALHO, Celso Santos de; GOUVEA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes (Coord). *Manual da regularização fundiária plena*. Brasília: Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2007.

CENTRE ON HOUSING RIGHTS AND EVICTIONS-CORHE. *Forced Evictions Programme*. Disponível em: <http://www.cohre.org/view_page.php?page_id=204>. Acesso em: 11 dez. 2008.

_____. *Zimbabwe*. Disponível em: <<http://www.cohre.org/zimbabwe>>. Acesso em: 21 jun. 2009.

_____. *Quênia*. Disponível em: <<http://www.cohre.org/Kenya>>. Acesso em: 21 jun. 2009.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE-CEBRAP. Ministério das cidades. *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília: CEBRAP, 2007. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 21 mar. 2008.

_____. Ministério das cidades. *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*. Brasília: CEBRAP, 2007. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 21 mar. 2008.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente- APP. Resolução n. 369, de 28 de março de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 de mar. 2006.

CYMBALISTA, Renato. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 111, p. 29-45, jul./dez. 2006.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENALDI, Rosana. Estratégias do enfrentamento do problema: favela. In: ROSA, Junia Santa (Org.). *Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

DICIONÁRIO HOSTDIME. Disponível em: <http://www.hostdime.com.br/dicionario/dicionario.html>. Acesso em: 24 jan. 2008.

DURAND LASSERVE, Alain; SELOD, Harris. *The formalisation of urban land tenure in developing countries*. In: WORLD BANK'S 2007 URBAN RESEARCH SYMPOSIUM, 2007, Washington DC.

FAUTH, Gabriela. *Legislação urbanística e ocupação do espaço: o caso do Campeche*. 2008. v. 1. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

_____. Os programas de regularização. In: *Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar*. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

_____. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro. *A cidade da informalidade: desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette letras, 2003.

_____. Princípios, bases e desafios de uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey. 2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Eletrônico Aurélio*. Versão Eletrônica. 4. ed. Rio de Janeiro: Positivo Informática Ltda., 2008.

FERREIRA, Maria Paula et al. Uma metodologia para a estimação de assentamentos precários em nível nacional. In: ROSA, Junia (Org.). *Política habitacional e integração de assentamentos precários: parâmetros técnicos, conceituais e metodológicos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FOLZ, Rosana Rita. *Mobiliário na habitação popular*. 2002. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Engenharia São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2002.

FREUDENBERGER, Karen Schoonmaker. *La tenencia de la tierra y los derechos sobre los árboles*. [S. l]: Organización de Las Naciones Unidas para La Agricultura e La Alimentación – FAO, 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep>>. Acesso em: 7 maio 2008.

GOBIERNO DE ARGENTINA. Ministério de La planificación Federal. *Inversión pública y servicios*. Disponível em: <<http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=334>>. Acesso em: 2 set. 2009.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministério de Vivienda. Disponível em: <http://www.mviv.es/es/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=5&Itemid=26>. Acesso em: 1 set. 2009.

GÓMEZ, J. Miguel Lobato. Código Civil e Estatuto da Cidade . *Jus Navigandi*, Teresina, n. 247, mar. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4933>>. Acesso em: 28 ago. 2006.

GOUVEA, Denise; RIBEIRO, Sandra. Regularização Fundiária Plena: questões comuns a todos os processos. In: PINHEIRO, Otilie, et al. (Coord). *Acesso á terra urbanizada. implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das cidades, 2008.

GOVERNO DE PORTUGAL. Ministério do Ambiente, do Ordenamento, do Território e do Desenvolvimento Regional-MAOTDR. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MAOTDR/Pages/MAOTDR.aspx>>. Acesso em: 1 set. 2009.

GUIMARÃES, Natália Arruda. *O direito urbanístico e a disciplina da propriedade*. Vitória: FCAA, 2004. Disponível em: <<http://www.fcaa.com.br/site/o%20direito%20urban%C3%ADstico%20e%20a%20disciplina%20da%20propriedade.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2009.

HOSTDIME. *Dicionário de Língua Portuguesa*. Disponível em: <<http://www.hostdime.c.om.br/dicionario/tenencia.html>>. Acesso em: 7 maio 2008.

IMPARATO, Ellade. Regularização fundiária de ocupações em áreas públicas. In: PINHEIRO, Otilie, et al. (Coord) . *Acesso á terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC: Brasília: Ministério das cidades, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). Assessoria Internacional. *Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária*. Rio de Janeiro: IBAM, 2002. Disponível em: <www.ibam.org.br>. Acesso em: 5 jul. 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 set. 2005.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*: versão final. São Paulo, 2000. Disponível em: <www.pt.org.br>. Acesso em: 5 jul. 2005.

INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS -POLIS. *Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar*. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS-IAI. *Detengan las demoliciones en New Orleans Louisiana*. Disponível em: <http://esp.habitants.org/mi_espacio/detengan_las_demoliciones_en_new_orleans_louisiana>. Acesso em: 27 out. 2008.

_____. *Zero evictions campaign*. Disponível em: <http://por.habitants.org/campagna_sfratti_zero/presentazione/campagna_a_sfratti_zero>. Acesso em: 27 out. 2008.

JACOBS, Jane. *Morte e vida nas grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

JORGENSEN, Pedro. O mercado imobiliário e a formação dos preços do solo. In: PINHEIRO, Otilie Macedo, et al. *Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

LOCH, Carlos. Cadastro técnico multifinalitário: instrumento de política fiscal e urbana. In: ERBA, Diogo Afonso, et al . *Cadastro multifinalitário como instrumento da política fiscal e urbana*. Rio de Janeiro, 2005.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARICATO, Ermínia. *Brasil. Cidades alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. São Paulo, 2001. Disponível em: http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato/co_nhecercidadeilegal.pdf. Acesso em: 21 jul. 2009.

MARTUCCI, Ricardo. *Projeto tecnológico para edificações habitacionais: utopia ou desafio?* 1990. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 1990.

MARTUCCI, Ricardo; BASSO, Admir. *Uma visão integrada da análise e avaliação de conjuntos habitacionais: aspectos metodológicos da pós-ocupação e do desempenho tecnológico*. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Habitare; 1).

MATTOS, Liana Portilho. Estatuto das cidades e o acesso à justiça em matéria urbanística. *Revista da Procuradoria Geral do município de Porto Alegre*: unidade editorial da Secretaria Municipal de Cultura, v. 14, n. 15, dez. 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Conferências das cidades*. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades/3a-conferencia-das-cidades/acionais_e_nas_esferas_estaduais_e_municipais. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. *Conselho das Cidades promove seminário Construindo uma Política Nacional de desenvolvimento urbano para o Brasil*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/noticias/conselho-das-cidades-promove-seminario-sobre-o-sistema-nacional-de-desenvolvimento-urbano>>. Acesso em: 20 set 2009.

_____. *Déficit habitacional cai novamente: de 14,9% para 14,5% do total de domicílios*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/noticias/deficit-habitacional-cai-novamente-de-14-9-para-14-5-do-total-de-domicilios>>. Acesso em: 23 out. 2008.

_____. *Déficit habitacional no Brasil 2005*. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 28 maio 2007.

_____. *Minha Casa Minha Vida*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoes/mcmv/minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 30 set. 2009.

_____. *Participação e controle social*. Brasília, 2004. (Cadernos MCIDADES; 2).

_____. *Planejamento territorial urbano e política fundiária*. Brasília, 2004. (Cadernos MCIDADES; 3).

_____. *Política nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília, 2004. (Cadernos MCIDADES; 1).

_____. *Proposta preliminar: Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/grupos-de-trabalho/grupo-de-trabalho-de-conflitos-fundiarios-urbanos-1/teste-6/?searchterm=PNDU>>. Acesso em: 12 ago. 2009.

MINNICELLI, João Luiz Portolan Galvão. *Regularização fundiária em áreas de preservação permanente: conflitos das gestões urbanísticas e ambiental*. 2008. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2008.

MIRANDA, Rogério. *Habitação popular e favelas: em Biguaçu, Florianópolis, Palhoça e São José*. Florianópolis:[s.n], 2001.

MOREIRA, A. C. M. L. *Conceitos de ambiente e de impacto ambiental aplicáveis ao meio urbano*. São Paulo, 1999. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/a_moreira/producao/conceit.htm>. Acesso em: set. 2005.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras. *Estatuto da Cidade: para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

OLIVEIRA, Roberto de. Desempenhos Críticos para Sustentabilidade Habitacional. In: Congresso Brasileiro e Iberoamericano - Habitação Social: Ciência e Tecnologia, 2., 2006, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2006. v. 1.

_____. *Disciplina Avaliação de Projeto Habitacional: ECV 4189*. Florianópolis: Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil – PPGEC-UFSC, 2007. Notas de aula.

OSIAS, Simone. Regularização fundiária plena: o grande desafio. Recife, 2009. Disponível em: <<http://www.blogmetropolitano.com.br/?p=1793>>. Acesso em: 5 maio 2009.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PEREIRA, José Abílio Belo; PINHEIRO, Otilie Macedo. Gestão urbana integrada e participativa e a implementação dos Planos Diretores. In: PINHEIRO, Otilie, et al. (Coord.) . *Acesso à terra urbanizada: implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

PIRES, Maria Coeli Simões. *Os rumos do direito urbanístico no Brasil: avaliação histórica*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU, n. 1, jan./fev. Belo Horizonte: 2002.

PORTILHO, Liana Portilho. *Estatuto das Cidades e o acesso á justiça em matéria urbanística*. Disponível em: <<http://www.temas.com.br/artigo10.html>>. Acesso em: 31 ago. 2006.

RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil: Direito das coisas*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROLNIK, Raquel (Coord.). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. *Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país*. Disponível em: <http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/solo_urbano_e_habitacao_de_interesse_social.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2009.

ROSA, Edenilse Pellegrini. *Gênero e habitação: participação e percepção feminina na construção de viveres*. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

SALLES, Venício Antonio de Paula. Regularização Fundiária: questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades. In: ROLNIK, Raquel, et al. *Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. *Usucapião administrativa* - Lei n. 11.977, de 2009. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos>>. Acesso em: 23 ago. 2009.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *O Fórum Nacional da Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade*. Rio de Janeiro: FASE, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Observatório da habitação da cidade de São Paulo como instrumento de controle social. In: *Pobreza urbana: estratégia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe*. Santiago: Nações Unidas, 2005.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. Obstáculos e pressupostos para a garantia do direito humano à moradia no Brasil: a gravidade dos despejos. In: *Direitos humanos no Brasil em 2004: relatório da rede social de justiça e direitos humanos*. São Paulo, 2004. Disponível em: <www.social.org.br>. Acesso em: 21 jun. 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson; IMPARATO, Ellade; MENCIO, Mariana. Instrumentos para regularização fundiária dos bens imóveis da união. Aula 4. *Regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/arquivos-e-imagens-oculto/curso-reg/2-04%20-%20Argumento_04.pdf>. Acesso em: 15 set. 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - SEDU. *Regulamento operacional do Programa Habitar Brasil BID*. Brasília: [s. n.], 2000.
SHEEHAN, Molly O'Meara. *Unindo cidades divididas: estado do mundo*. Salvador: Uma, 2003. p 148-173.

SMOLKA, Martim. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SOTO, Hernando de. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Flávio. A. M. de. Esta casa é minha: Posse (in)segura e mercado habitacional em Recife e Maceió. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. Problemas de regularização fundiária em favelas territorializadas por traficantes de drogas. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

TARTUCE, Flávio. *A função social da posse e da propriedade e o direito civil constitucional*. Disponível em: <<http://www.flaviotartuce.adv.br/secoes/artigos.asp>>. Acesso em: 25 mar. 2009.

TURNER, John F. C. *Housing by People*. London: Marion Boyars, 1976.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME-UNHABITAT. *Background*. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2068&catid=24&typeid=24&subMenuId=0>>. Acesso em: 14 set. 2009.

_____. *Mandate*. Disponível em:
 <<http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2467&catid=1&typeid=24&subMenuId=0>>. Acesso em: 22 ago. 2009.

_____. *Secure land and tenure*. Disponível em:
 <<http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2798&catid=283&typeid=24&subMenuId=0>>. Acesso em: 31 jul. 2009.

_____. *State of the world's cities 2008/2009: harmonious cities*. London: Earthscan, 2008.

_____. *State of world population 2007: unleashing the potential of urban growth*. New York, 2007. 108 p. Disponível em:
 <http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/695_filename_sowp2007_eng.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2009.

URBANIZAÇÃO: pesquisa indica parâmetros para urbanização de favelas. *Habitare*, São Paulo, 2001. Disponível em: <www.pt.org.br>. Acesso em: 5 jul. 2005.

WEIGAND, Vera Maria. Concessão de direito real de uso: um discurso insustentável. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

WEIS, Carlos. *O pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais*. Disponível em:
 <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado6.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2009.

WORD REFERENCE. *Dicionário 2000*. Disponível em
 <<http://www.wordreference.com/es/translation.asp>>. Acesso em: 6 maio 2008.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Roteiro básico para análise documental nos processos de acompanhamento dos projetos de regularização fundiária

Pesquisa de Mestrado: Efeitos da regularização fundiária: estudo de caso em assentamentos precários de Santa Catarina

1 – IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO INTEGRADO

| | |
|--|--|
| 1.1 - Município | |
| 1.2 - Projeto | |
| 1.3 - Data contrato | |
| 1.4 - Data de início das obras | |
| 1.5 - Estágio do projeto integrado | |
| 1.6 - Valor Investimento | |
| 1.7- Valor recursos federais | |
| 1.8 - Contrapartida Municipal | |
| 1.9 - Número de famílias beneficiadas | |
| 1.10 - Obras e serviços previstos e breve caracterização da proposta de intervenção: (fotos, croquis e plantas se houver) | |

2 – DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

2.1 - Situação dominial das áreas do projeto:

2.2 - Principais etapas propostas no projeto de regularização

2.2.1

2.2.2

2.2.3

2.2.4

2.2.5

2.3 - Cronograma da regularização fundiária

2.3.1 - Apresentado: sim não Prazo: meses

2.3.2 - Cronograma cumprido? sim não em parte

2.3.2.1 - Se cronograma não cumprido, expor razões:

2.3.3 - Etapas do cronograma cumpridas? sim não em parte

2.3.3.1 - Se não, quais etapas?

| | |
|--|-----------------|
| 2.3.3.2 - Motivos/observações | |
| 2.3.4 - Outras etapas inseridas no cronograma? | () sim () não |
| 2.3.4.1 - Se sim, quais? | |
| 2.3.4.2 - Observações | |
| 2.4 - Instrumento de Titulação proposto | |
| 2.4.1 - Tipo: | |
| 2.4.2 - Minuta anexa () sim () não | |
| 2.4.3 - Condições contratuais | |
| 2.4.3.1 - Cobrança das prestações? | () sim () não |
| 2.4.3.2 - Taxa de juros: | |
| 2.4.3.3 - Correção: | |
| 2.4.3.4 - Prazo: | |
| 2.4.3.5 - Carência: | |
| 2.4.3.6 - Condição especial para situações especiais (desemprego, incapacidade de pagamento) | |
| 2.4.3.7 - Indenização por benfeitorias anteriores? | |

| | | |
|--|------------------------------------|--|
| 2.4.3.8 - Os beneficiários pagam: | <input type="checkbox"/> pela casa | <input type="checkbox"/> pela casa e terreno |
| 2.4.4 - situação atual dos contratos | | |
| Assinados <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> em assinatura | | |
| 2.4.5 - Mantida minuta original <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não | | |
| Observações: | | |

3 – OUTRAS OBSERVAÇÕES RELATIVAS AO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

| |
|----------------------|
| |
|----------------------|

4 – DOCUMENTOS UTILIZADOS PARA OBTENÇÃO DAS INFORMAÇÕES

| | |
|-----------------------|--------|
| | |
| Data do levantamento: | Local: |

APÊNDICE B

Questionário com técnicos da Caixa

Pesquisa de Mestrado: Efeitos da regularização fundiária: estudo de caso em assentamentos precários de Santa Catarina

1 – IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO INTEGRADO HBB

| | |
|-----------------|--|
| 1.1 – Município | |
| 1.2 – Projeto | |

2 – TÉCNICO QUESTIONADO

| | |
|---|--|
| 2.1 – Nome (Não obrigatório) | |
| 2.2 – Função que ocupa na CAIXA | |
| 2.4 – Atua no acompanhamento do projeto desde o início? | <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não Desde.....meses |

3 – INFORMAÇÕES SOBRE O PROJETO

| | |
|---|---|
| 3.1 Você tem conhecimento das ações de regularização fundiária que fazem ou fizeram parte do projeto integrado? | <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> em parte |
| 3.2 Assinale as ações que você sabe que estão contidas no projeto de Regularização Fundiária em estudo: | <input type="checkbox"/> pesquisa fundiária <input type="checkbox"/> criação de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) <input type="checkbox"/> projeto de alinhamento e loteamento (parcelamento) <input type="checkbox"/> aprovação de loteamento <input type="checkbox"/> aceitação pela Prefeitura das obras de infra-estrutura e urbanização do loteamento. <input type="checkbox"/> reconhecimento dos logradouros públicos/ escolha de nomes de ruas <input type="checkbox"/> registro no Cartório do loteamento e do termo de aceitação das obras |

| | |
|--|--|
| | <input type="checkbox"/> averbação das edificações no Registro de Imóveis <input type="checkbox"/> registro dos contratos no Registro de Imóveis <input type="checkbox"/> registro dos lotes e das construções no cadastro do IPTU <input type="checkbox"/> convênio com cartórios <input type="checkbox"/> acompanhamento de ações de usucapião <input type="checkbox"/> orientação aos moradores <input type="checkbox"/> outras |
| 3.5 Em sua opinião, as ações propostas no projeto de regularização fundiária foram ou estão sendo executadas conforme planejado? | <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> desconheço Justifique sua resposta: |

4 – SOBRE A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO

| | |
|---|--|
| 4.1 A estrutura que a Prefeitura dispõe é adequada para tratar da política habitacional? | <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> desconheço Justifique sua resposta |
| 4.3 Você sabe informar se o município tem ou teve um programa próprio de regularização fundiária como parte de suas políticas públicas? | <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> desconheço Obs: |
| 4.4 Qual profissional do município é o responsável pelas ações de regularização fundiária? | |

5 – ACOMPANHAMENTO DA CAIXA

| | |
|---|---|
| 5.1 No caso do projeto objeto de estudo, a CAIXA efetuou acompanhamento das ações de regularização fundiária? | <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> desconheço |
|---|---|

| | |
|--|--|
| 5.1.1 Se sim, qual(is) profissional(is) efetivaram este acompanhamento? | () advogado () engenheiro ou arquiteto () analista () técnico social () outro... Obs: pode assinalar mais de um |
| 5.2 O acompanhamento aconteceu em quais etapas do projeto? | () apresentação dos documentos iniciais () apresentação do projeto () contratação () liberação de recursos () prestação de contas () outros |
| 5.3 Cite duas situações que você considera mais importantes no acompanhamento da CAIXA para a efetivação da regularização fundiária. | 6.3.1.1 – 6.3.1.2 – |
| 5.6 Na sua opinião como é a capacitação dos técnicos da CAIXA para acompanhar os projetos de regularização fundiária? | () adequada () insuficiente () desconheço |
| 5.7 Quais são as maiores dificuldades encontradas no acompanhamento destes projetos? | |

6 – OUTRAS OBSERVAÇÕES RELATIVAS AO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

| | |
|---|--|
| 6.1 Na sua avaliação o projeto de regularização Fundiária do projeto em análise atingiu os objetivos propostos? | () sim () não Justifique sua resposta: |
| 6.2 Na sua opinião, a titulação da terra em relação aos projetos de habitação popular: | () é absolutamente necessária () é responsabilidade do morador () pode ser implementada numa segunda etapa após obras () não é necessária |

6.3 Na sua opinião, quais os efeitos para as famílias da titulação da terra?

6.4 Neste espaço você pode deixar mais informações que julgue importantes ao trabalho proposto.

APÊNDICE C

Questionário com os técnicos e gestores municipais

Pesquisa de Mestrado: Efeitos da regularização fundiária: estudo de caso em assentamentos precários de Santa Catarina

1 – IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO INTEGRADO

| | |
|-----------------|--|
| 1.1 – Município | |
| 1.2 – Projeto | |

2 – TÉCNICO MUNICIPAL QUESTIONADO

| | |
|--|--|
| 2.1 – Nome (Não obrigatório) | |
| 2.2 – Função que ocupa no ente Municipal (não obrigatório) | |
| 2.4 – Atua no projeto desde o início? | () sim () não ()meses |

3– INFORMAÇÕES SOBRE O PROJETO

| | |
|---|--|
| 3.1 – Você tem conhecimento das ações de regularização fundiária que fazem ou fizeram parte do projeto integrado? | () sim () não () em parte |
|---|--|

| | |
|---|---|
| <p>3.2 – Qual o estágio das ações de regularização fundiária previstas?</p> | <p>() não iniciadas</p> <p>() iniciadas em parte</p> <p>() concluídas 100% inclusive a titulação</p> |
| <p>3.3 – Favor listar as atividades ainda não realizadas se for o caso</p> | <p>3.4.1 –</p> <p>3.4.2 –</p> <p>3.4.3 –</p> <p>3.4.4 -</p> <p>3.4.5 –</p> <p>Utilize o verso se necessário</p> |
| <p>3.4 – As ações propostas no projeto de regularização fundiária foram ou estão sendo executadas conforme planejado?</p> | <p>() sim () não () desconheço</p> |
| <p>3.4.1 – Se não, informe quais as razões</p> | |

4 – SOBRE AS CONDIÇÕES CONTRATUAIS

| | |
|--|--|
| <p>4.1 – O projeto contempla indenização para as famílias ?</p> | <p><input type="checkbox"/> sim, pelas casas demolidas que servirá como parte do pagamento da nova moradia</p> <p><input type="checkbox"/> sim, pelas benfeitorias no caso do beneficiário não querer permanecer no local</p> <p><input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> desconheço</p> |
| <p>4.2 – Os beneficiários efetuarão pagamento:</p> | <p><input type="checkbox"/> pela habitação, terreno e infra</p> <p><input type="checkbox"/> somente pela habitação</p> <p><input type="checkbox"/> pela habitação e terreno</p> <p><input type="checkbox"/> não será efetuada cobrança</p> <p><input type="checkbox"/> desconheço</p> |
| <p>4.3 – Qual o meio que o Município utilizou ou utilizará para conceder a titulação para as famílias?</p> | <p><input type="checkbox"/> concessão de direito real de uso</p> <p><input type="checkbox"/> contrato de promessa de compra e venda</p> <p><input type="checkbox"/> permissão de uso</p> <p><input type="checkbox"/> outro.....</p> <p><input type="checkbox"/> desconheço</p> |
| <p>4.4 – As famílias foram orientadas com relação às condições contratuais</p> | <p><input type="checkbox"/> sim, na elaboração/aprovação do projeto</p> <p><input type="checkbox"/> sim, nas ações do Trabalho Social</p> <p><input type="checkbox"/> sim, no momento da assinatura do contrato</p> <p><input type="checkbox"/> não foram orientadas.</p> <p><input type="checkbox"/> não sei informar</p> |

| | |
|---|---|
| 4.5 – O registro da titulação no Cartório do Registro de Imóveis-RGI será efetuado: | <input type="checkbox"/> pelo Município <input type="checkbox"/> pelo beneficiário <input type="checkbox"/> não sei |
| 4.6 – Como é feita a cobrança pelos benefícios | <input type="checkbox"/> não é feita <input type="checkbox"/> por carnês bancários <input type="checkbox"/> pagamento direto na Prefeitura |
| 4.7 – Quando o pagamento atrasa ou não é feito o que acontece? | <input type="checkbox"/> nada <input type="checkbox"/> recebem aviso de cobrança <input type="checkbox"/> outro procedimento |
| 4.8 – O que a Prefeitura faz com os recursos da cobrança? | <input type="checkbox"/> não sei <input type="checkbox"/> vai para o Fundo de Habitação <input type="checkbox"/> vai para o caixa da Prefeitura <input type="checkbox"/> serve para fazer outras casas populares <input type="checkbox"/> outro |

5 – SOBRE A ESTRUTURA INSTITUCIONAL

| | |
|---|---|
| 5.1 – A Prefeitura Municipal dispõe de estrutura específica para tratar dos contratos de habitação de interesse social e para o acompanhamento dos pagamentos dos contratos oriundos destes projetos? | <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> desconheço |
|---|---|

| | |
|---|--|
| 5.1.1 – Em caso afirmativo | <input type="checkbox"/> o controle e cobrança é feito por setor específico <input type="checkbox"/> está se estruturando para cobrar e acompanhar os contratos |
| 5.2 – O Fundo Municipal de Habitação: | <input type="checkbox"/> funciona normalmente <input type="checkbox"/> funcionará para os contratos objeto deste contrato apenas <input type="checkbox"/> está desativado <input type="checkbox"/> não existe |
| 5.3 – O Município tem ou teve um programa próprio de regularização fundiária como parte de suas políticas públicas? | <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> desconheço Obs: |
| 5.4 – A Prefeitura presta alguma espécie de assistência jurídica ou técnica à população objetivando a promoção de ações necessárias á regularização fundiária ? | <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> desconheço |
| 5.5 – Assinale os instrumentos do Estatuto da Cidade que estão regulamentados ou previstos no Plano Diretor do Município: | <input type="checkbox"/> não tenho conhecimento <input type="checkbox"/> ZEIS ou AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social <input type="checkbox"/> direito de superfície <input type="checkbox"/> Estudo de Impacto de Vizinhança <input type="checkbox"/> IPTU progressivo no tempo <input type="checkbox"/> parcelamento, edificação ou utilização compulsórios |

| | |
|---|--|
| | <input type="checkbox"/> outorga onerosa do direito de construir(solo criado) <input type="checkbox"/> transferência do direito de construir/transferência de índice) <input type="checkbox"/> operações urbanas consorciadas <input type="checkbox"/> direito de preempção <input type="checkbox"/> desapropriação com pagto de títulos da dívida |
| <p>5.8 – O Município já regularizou alguma área na cidade além da prevista por este projeto?</p> | <input type="checkbox"/> sim (listar assentamentos): <input type="checkbox"/> não, este é o primeiro <input type="checkbox"/> desconheço |
| <p>5.9 – Na sua opinião como é a capacitação do técnicos e gestores da Prefeitura para acompanhar os projetos de regularização fundiária?</p> | <input type="checkbox"/> adequada <input type="checkbox"/> insuficiente <input type="checkbox"/> desconheço |
| <p>5.10 – Na sua opinião, quais são as maiores dificuldades encontradas no acompanhamento destes projetos?</p> | |

6 – OUTRAS OBSERVAÇÕES RELATIVAS AO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

| | |
|--|---|
| <p>6.1 – Na sua opinião, a titulação da terra em relação aos projetos de habitação popular:</p> | <p><input type="checkbox"/> é absolutamente necessária</p> <p><input type="checkbox"/> é responsabilidade do morador</p> <p><input type="checkbox"/> pode ser implementada numa segunda etapa após obras</p> <p><input type="checkbox"/> não é necessária</p> |
| <p>6.2 – Na sua opinião, quais são os efeitos da formalização da posse para as famílias beneficiárias ?</p> | |
| <p>6.3 – Na sua avaliação o projeto de regularização fundiária tem atingido ou atingiu os objetivos propostos?</p> | <p><input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não</p> <p>Justifique sua resposta:</p> |

6.4 – Deixe neste espaço outras informações que julgue importantes ao trabalho proposto.

APÊNDICE D

Questionários com beneficiários

Pesquisa de Mestrado: Efeitos da regularização fundiária: estudo de caso em assentamentos precários de Santa Catarina

1 – IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO INTEGRADO QUESTIONÁRIO N.º

| | |
|-----------------|--|
| 1.1 – Município | |
| 1.2 – Projeto | |

2 – DADOS FAMILIARES

| | |
|--------------------------------------|--|
| 2.1 – Nome (Não obrigatório) | |
| 2.2 – Idade | |
| 2.3 – Função que ocupa na família | () esposa () esposo () filho () outro |
| 2.4 – Quantas pessoas moram na casa | () pai () mãe ()filhos () outros Total: |
| 2.5 – Moram aqui desde quando? | Na casa desdeanos Na comunidade de desde.....anos |
| 2.6 – Como vieram morar neste local? | () morava antes da implantação do projeto () comprou depois do projeto () aluguel () outra situação:..... |

3 – SOBRE A SITUAÇÃO DO TERRENO

| | |
|---|--|
| 3.1– Sua família recebeu casa nova? | <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não |
| 3.1 – Sua família tem documento(papel) da casa ou do terreno? | <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> desconheço |
| 3.1.1 – Se sim, sabe dizer o tipo ou mostrar o documento? | |
| 3.2 – Na sua opinião, este documento é importante para o que? | |
| 3.3 – Já utilizou este documento para alguma coisa? | <input type="checkbox"/> sim, para:..... <input type="checkbox"/> não |
| 3.4 – Antes do projeto você tinha medo de ser despejado(a) ? | <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não |
| 3.5 – Antes do projeto, você tinha clareza quanto á área do seu terreno? Sabia exatamente onde era seu e onde era do outro? | <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não |
| 3.6 – Antes do projeto você teve algum problema ou conflito com seus vizinhos por conta da ocupação de seu terreno? | <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não |

4– SOBRE AS CONDIÇÕES CONTRATUAIS

| | |
|--|--|
| 4.1 – Foi previsto pagamento pela casa que recebeu? | <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não será efetuada cobrança <input type="checkbox"/> desconheço |
| 4.2 – Qual o valor mensal que você paga ou deveria pagar à Prefeitura? | R\$..... |
| 4.3 – Como é feita a cobrança? | <input type="checkbox"/> não é feita <input type="checkbox"/> por carnês bancários <input type="checkbox"/> pagamento direto na Prefeitura |

| | |
|--|---|
| 4.4 – Quando o pagamento atrasa ou não é feito o que acontece? | <input type="checkbox"/> nada <input type="checkbox"/> recebem aviso de cobrança <input type="checkbox"/> outro procedimento |
| 4.5 – Você sabe o que a Prefeitura faz com estes recursos da cobrança? | <input type="checkbox"/> não sei <input type="checkbox"/> vai para o Fundo de Habitação <input type="checkbox"/> vai para o caixa da Prefeitura <input type="checkbox"/> serve para fazer outras casas populares <input type="checkbox"/> outro |
| 4.6 – Quem prestou esclarecimentos e acompanhou as famílias durante o projeto? | <input type="checkbox"/> engenheiro <input type="checkbox"/> assistente social <input type="checkbox"/> secretário <input type="checkbox"/> empreiteiro da obra <input type="checkbox"/> outros: |

5- CONDIÇÕES ECONÔMICAS

| | |
|---|--|
| 5.1 – Sabe dizer quanto era sua renda da família antes de mudar de casa? | <input type="checkbox"/> maior <input type="checkbox"/> menor <input type="checkbox"/> igual agora |
| 5.2 – Se sua renda alterou (para menos ou mais), pode dizer qual o motivo? | |
| 5.3 – Tem alguma destas contas que você não tinha antes e passou a ter depois do projeto HBB? | <input type="checkbox"/> água <input type="checkbox"/> luz <input type="checkbox"/> telefone (fixo) <input type="checkbox"/> ônibus <input type="checkbox"/> celular <input type="checkbox"/> aluguel <input type="checkbox"/> compra de móveis <input type="checkbox"/> prestação da casa <input type="checkbox"/> compra de roupas <input type="checkbox"/> outras..... <input type="checkbox"/> colégio ou creche <input type="checkbox"/> contas de supermercado <input type="checkbox"/> prestação de carro <input type="checkbox"/> remédios |
| 5.4 – Você fez alguma melhoria depois que aconteceu o projeto? | <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Se sim, qual? |

| | |
|--|--|
| 5.5 – Você já fez algum financiamento no banco? | () Não () Se sim: Quando? Pode dizer para que? |
| 5.6 – Você compra no crediário? | () sim () não Se sim, desde quando? |
| 5.7 – Com relação ao seu endereço: | () já tinha antes do projeto () passou a ter com o projeto: () não fez diferença () foi importante porque:..... |
| 5.8 – Adquiriu móveis ou carro depois que o projeto foi realizado? | () não () sim: especificar |

6 – OUTRAS OBSERVAÇÕES

| | |
|--|---|
| 6.1 – Na sua opinião o projeto realizou o que vocês esperavam ou ainda existem atividades que você acha que deveriam ser executadas pela Prefeitura? | () sim () não Justifique sua resposta: |
| 6.2 – Na sua opinião, o título da terra (contrato, escritura) melhorou suas condições de vida: | () sim () não () não fez diferença |
| 6.3 – Se você considerou que sim informe por quais motivos que foram importantes pra você: | |
| 6.4 – Qual foi a melhor coisa ao mudar para a nova casa? | |

6.5 – O que foi ruim depois de mudar para a nova casa?

7 – ASSINALE A ALTERNATIVA QUE MAIS SE APROXIMA DA SUA OPINIÃO

7.1 – Há mais pessoas de outros bairros circulando na comunidade

- () Concorda totalmente
() Concorda em parte
() Não concorda

7.2 – Existem mais microempresas e pequenos serviços na comunidade

- () Concorda totalmente
() Concorda em parte
() Não concorda

7.3 – As pessoas sentem-se mais valorizadas

- () Concorda totalmente
() Concorda em parte
() Não concorda

7.4 – A violência diminuiu

- () Concorda totalmente
() Concorda em parte
() Não concorda

7.5 – Há uma maior comercialização de imóveis

- () Concorda totalmente
() Concorda em parte
() Não concorda

7.6 – Sua casa aumentou de valor

- () Concorda totalmente
() Concorda em parte
() Não concorda

8 – Neste espaço você pode deixar mais informações que julgue importantes sobre o projeto.