

Políticas de regularização fundiária: confrontando o processo de crescimento informal das cidades latino-americanas

*Edésio Fernandes**

Introdução

O processo de urbanização tem recentemente registrado taxas cada vez mais aceleradas no contexto da Ásia e da África, mas também na América Latina, que há muito tempo é uma região solidamente urbanizada – com mais de 75% da população vivendo em áreas urbanas – as taxas de crescimento urbano continuam altas. De modo geral, o padrão de urbanização na região tem historicamente combinado processos de exclusão social e segregação espacial. Um número cada vez maior de latino-americanos – estimado de maneira conservadora em pelos menos um em cada quatro cidadãos – somente tem tido acesso a terra urbana e a moradia nas cidades através de processos informais, o que tem gerado uma proliferação de assentamentos informais nas áreas urbanas.

De fato, mais do que nunca, a produção informal da cidade latino-americana não é a exceção, mas sim a regra. Ainda que os dados sejam sempre imprecisos, em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro já se admite oficialmente algo na ordem de 50 a 55% de informalidade urbana, tão-somente considerados aí os processos de acesso ao solo e à moradia, e portanto sem entrar sem considerar outras formas de informalidade urbana como a construção irregular, os negócios informais e outras práticas informais. Em cidades como Recife e Salvador já se fala em 70% a 80% de informalidade urbana. Os números identificados em cidades de outros países da região – como Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, El Salvador e mais recentemente na Argentina e no Uruguai – também indicam que o processo de produção informal do espaço urbano tem crescido.

Nesse contexto, é preciso que fique muito claro que não se trata aqui de um mero sintoma de um modelo de desenvolvimento econômico e crescimento urbano, ou de uma simples distorção desse modelo, mas que se trata aqui do modelo ele mesmo, da maneira latino-americana de se produzir o espaço urbano – que é essencialmente uma maneira que se dá cada vez mais por fora da lei, especialmente com o descumprimento dos padrões e critérios estabelecidos pela legislação civil e urbanística.

Na América Latina toda uma diversidade de processos de informalidade que correspondem não só à heterogeneidade de situações existentes dentro de cada cidade ou mesmo dentro de cada assentamento informal, mas também à heterogeneidade de situações fundiárias identificadas em cada país. As mais comuns são certamente as ocupações informais de áreas públicas e privadas, seja em favelas, vilas ou outras formas de ocupação irregular, seja pela compra de lotes e/ou de casas em loteamentos clandestinos, piratas e irregulares. Há porém uma série de outros processos informais menos conhecidos e discutidos, como o adensamento dos cortiços, o crescimento das agro-vilas que viram verdadeiras cidades, a proliferação de casas de frente-e-fundo, as ocupações de áreas ribeirinhas que vão se formando informalmente, etc. Se há uma série de diversidades de processos informais, o que os distingue são as suas distintas implicações jurídicas, mas o que os une é a falta generalizada de infraestrutura urbanística e ambiental, de equipamentos coletivos e de serviços públicos, bem como o fato de a maioria das construções serem normalmente muito precárias, ainda que ao longo dos anos muitas delas passem por um processo gradativo de consolidação.

Em que pesem o enorme alcance e as sérias implicações do processo de produção informal das cidades latino-americanas, de modo geral as respostas do Poder Público – principalmente através de programas de regularização dos assentamentos informais – em todos os níveis governamentais ainda tem sido

poucas e pouco satisfatorias. Embora alguns paises como o Peru e Mexico tenham aprovado leis especificas ainda nas decada de 1960 e 1970, quando diversos estudos academicos comecaram a discutir a questao da informalidade urbana, a maioria das experiencias mais compreensivas de regularizacao dos assentamentos informais na America Latina comecou a ser implementada a partir da decada de 1980, gerando uma tradicao crescente de pesquisa.. Mais recentemente, a discussao regional e internacional acerca dos programas de regularizacao ganhou uma relevancia ainda maior, tendo inclusive se tornado objeto da Campanha Global pela Seguranca da Posse promovida desde 1999 pelo Programa UN-HABITAT. Diversos encontros importantes sobre o tema tem sido promovidos em diferentes paises latino-americanos por diversas organizacoes.

Programas de regularizacao de assentamentos informais: mitos e verdades

Ainda que tais programas de regularizacao sejam geralmente considerados de grande importancia para o enfrentamento do fenomeno do crescimento da pobreza urbana, existem inumeras discussoes e controversias acerca da natureza, possibilidades, problemas e perspectivas desses programas. Em especial, uma caracteristica de muitos paises latino-americanos e o fato de que as taxas de crescimento informal sao ainda mais significativas do que as taxas de crescimento da pobreza social, o que exige toda uma reflexao especial quando da formulacao de politicas publicas de regularizacao de assentamentos informais.

Existe um outro mito a ser questionado, qual seja, o de que o problema do crescimento informal urbano e uma questao que aflige tao somente as cidades grandes. Os dados ainda sao muito pouco sistematizados, mas no Brasil, por exemplo, ja ha dados recentes que sugerem que esse processo de crescimento intensivo informal das cidades ja se estendeu tanto para as cidades de porte medio, como para as cidades pequenas. Em outras palavras, e fundamental que se entenda que esse processo de producao informal e estruturante do espaco urbano latino-americano, tratando-se de processo estrutural que como tal nao e isolado, nao e uma excecao, e nao e so uma questao de cidade grande.

De maneira geral, ainda nao existe uma compreensao adequada acerca das causas, dinamicas e implicacoes dos processos de producao da informalidade urbana, inclusive no que se refere as formas de acesso a terra urbana e a moradia. Isso tem provocado problemas e distorcoes de diversos tipos, a tal ponto que sao muitos os que defendem a ideia de que – tal como tem sido formulados e implementados - os programas de regularizacao, ao inves de promover a necessaria integracao socioespacial, acabam por manter e agravar o *status quo* que originalmente provocou a informalidade urbana nas cidades latino-americanas.

Nesse contexto, e crucial que se faça uma reflexao ampla e critica acerca desses programas de regularizacao, em parte porque nao e necessario inventar a roda a cada dia, em parte para permitir que os erros ja cometidos nao sejam mais repetidos, sobretudo por aqueles paises e cidades que estao formulando pela primeira vez seus programas de regularizacao. Com mais de trinta anos de experiencias acumuladas, a America Latina tem muito a contribuir tambem para o importante debate internacional, especialmente no que toca a proposicao de caminhos inovadores para que a questao do crescimento informal possa ser enfrentada pelos governos e pela sociedade.

Outro mito que precisa ser questionado nesse debate e o de que a informalidade/ilegalidade na producao do espaco urbano somente tem a ver com os grupos sociais mais pobres. De fato, sao muitos os processos e as praticas de informalidade e ilegalidade urbana entre os grupos mais privilegiados da sociedade latino-americana. No entanto, a maior enfase que se coloca na discussao dos assentamentos informais de grupos sociais pobres tem a ver com a urgencia de formulacao das politicas publicas para seu enfrentamento, dadas as implicacoes de toda ordem que afetam nao so esses grupos, mas a cidade

como todo.

Custos da informalidade

Dentre os impactos e custos sociais do crescimento informal, pode-se citar o aumento da exclusão social e da segregação espacial, bem como a crescente, e perversa, associação entre moradores de assentamentos irregulares e marginais, gerando toda uma série de políticas públicas repressoras e reações negativas e preconceituosas da própria opinião pública. Dentre os problemas jurídicos decorrentes da falta de segurança individual da posse, deve-se mencionar a falta de acesso amplo dos moradores de assentamentos informais a crédito formal, bem como a falta, com muita frequência, de reconhecimento de direitos básicos - até mesmo o direito a ter um endereço. De fato, são milhões os latino-americanos que não têm um endereço oficial para receber correspondências, o que, dentre outros fatores, tem levado à discriminação sistemática dessas pessoas no mercado de trabalho. O crescimento informal das cidades também tem implicado em uma maior vulnerabilidade política desses grupos sociais face às práticas tradicionais de clientelismo político e manutenção de interesses conservadores que tem feito das cidades apenas o palco de acumulação de capital, sem maiores considerações de outros valores sociais, coletivos, culturais e ambientais.

Também é importante destacar que o processo de crescimento informal tem tido custos econômicos muito altos para todos, moradores e para a cidade como um todo. Produzida informalmente em grande medida, a cidade latino-americana é uma cidade caríssima em virtude de sua irracionalidade administrativa e ineficiência econômica, dos altos custos da implantação de serviços e equipamentos, da fragmentação urbana, bem como da degradação ambiental. Além disso, a regularização dos assentamentos informais consolidados custa caríssimo, pois trata-se de processo que leva muito tempo, requer investimentos de vulto, e que custa muito mais do que os gastos com políticas de prevenção.

Porém, também do ponto-de-vista dos pobres que vivem em assentamentos ilegais há um alto custo econômico a ser considerado. Existe uma idéia generalizada de que quem mora em assentamentos informais o faz porque não tem outra opção. Isso pode ser até uma verdade, no sentido de que tantos os mercados, quanto as políticas habitacionais não oferecem soluções de acesso ao solo e à moradia que sejam adequadas, suficientes e acessíveis para esses grupos, mas isso não quer dizer que essa única opção existente seja uma boa opção do ponto-de-vista urbanístico e ambiental. De fato, o que se cada vez mais vê são pessoas vivendo precariamente em áreas de risco, em áreas de proteção aos mananciais, em áreas de preservação permanente, ou em outras áreas públicas. Contudo, um outro dado que tem que ser acrescentado a essa consideração é que pesquisas recentes promovidas pelo Lincoln Institute of Land Policy tem mostrado que o preço do metro quadrado produzido informalmente nas cidades latino-americanas é altíssimo. Em termos relativos, os moradores de assentamentos informais têm pago preços absurdos para viver em condições extremamente precárias. Toda uma indústria se criou em torno da produção informal da cidade, o que não tem a ver só com o aumento da pobreza, havendo todo um conjunto de outras questões e fatores que têm feito com que esse padrão excludente não só se perpetue, como também se amplie.

Enfim, é fundamental enfrentar esse processo do crescimento da informalidade urbana porque, ainda que do ponto-de-vista dos moradores esse processo possa estar oferecendo soluções imediatas, essas soluções estão longe de serem ideais, tanto para os próprios moradores, quanto para as cidades como um todo.

Enfrentando as causas do fenômeno da informalidade

Nesse contexto, as causas desse processo tem que ser devidamente conhecidas para serem enfrentadas. Tradicionalmente, tem-se falado que a informalidade urbana decorre da combinação entre a falta de opções de moradia oferecidas seja pelo poder público, devido à inexistência de políticas habitacionais adequadas, seja pelos mercados formais, que são essencialmente especulativos. A essas causas mais frequentemente discutidas, é preciso acrescentar três outras, destacando-se que são todas elas interrelacionadas.

Em primeiro lugar, é preciso que se comece a repensar a tradição elitista e tecnocrática de planejamento urbano que se faz na América Latina. Em grande parte, a produção informal das cidades tem se dado devido a uma combinação de critérios elitistas de planejamento urbano - que podem ser tecnicamente ideais, mas que não refletem as condições socioeconômicas de produção da cidade, assim excluindo grande parte da população e reservando para os pobres aquelas áreas que os mercados não querem, ou às quais não tem acesso, que são essas áreas de preservação e as áreas inadequadas de todo tipo.

Alem disso, é preciso destacar que muitas dessas leis urbanísticas não são passíveis de implantação e fiscalização pelas prefeituras municipais, já que não levam em conta a precária capacidade de ação dos municípios - sendo, assim, leis fadadas a serem descumpridas. Esse é, por exemplo, o caso de muitos loteamentos irregulares: com frequência, o preço do lote irregular é mais ou menos o mesmo preço do lote regular, mas os promotores imobiliários são levados a informalidade ou “preferem” fazer o loteamento irregular porque é mais fácil, devido à enorme burocracia exigida. Em muitas cidades, leva-se de três a cinco anos para aprovar um projeto de loteamento, o que faz com que a “opção” pela informalidade seja cada vez mais frequente. Isso, claro, também em um contexto de falta de fiscalização e de repressão, aliado à preponderância de sistemas políticos clientelistas que têm fomentado, e mesmo manipulado, esses processos de produção informal das cidades.

Também é fundamental que se entenda que a ilegalidade urbana na América Latina tem sido produzida, em grande medida, pela própria ordem jurídica. A lei tem sido um grande fator da ilegalidade na região, sobretudo à prevalência ainda muito forte, ainda dominante e hegemônica, de uma visão conservadora, individualista, civilista e patrimonialista dos direitos individuais de propriedade, visão essa que ainda orienta grande parte da ação dos tribunais e mesmo da opinião pública. Enfrentar o processo de produção informal da cidade implica em enfrentar todas essas causas.

As respostas do Poder Público: políticas preventivas e políticas curativas

Como, então, o poder público e a sociedade têm reagido e dado respostas a esse processo? A verdade é que não há uma resposta única, as respostas - na forma de políticas públicas propostas e adotadas - têm evoluído ao longo do tempo, refletindo a série de relações existentes entre o formal e informal, o legal e ilegal, que são meras categorias analíticas utilizadas no sentido de marcar as diferenças entre processos que são intrinsecamente inter-relacionados. De fato, não existe propriamente uma “cidade informal” que se produza totalmente fora do contexto da legalidade, mas sim debates, contextos, diálogos contraditórios, dialéticos e íntimos entre a ordem formal e a ordem informal, entre legalidade e ilegalidade.

Até a década de 1970, a política dominante na região era a mesma que hoje é a política oficial comum no contexto da Ásia e da África, qual seja, a da expulsão e/ou remoção forçada dos moradores de assentamentos informais. A partir da década de 1980, em algumas cidades começaram-se a fazer remoções coletivas, que de modo geral foram mal sucedidas, senão fracassadas. Foi nesse contexto que começou a ser formulada uma nova proposta de enfrentamento do problema do crescimento informal das cidades através da aprovação de políticas de regularização, isto é, da proposta de inclusão e

integração das populações e das áreas informais consolidadas na estrutura urbana e na sociedade urbana.

Antes de avançar nessa discussão, é preciso dizer que programas de regularização têm uma natureza essencialmente remedial, puramente curativa. Eles estão aí para dar conta de realidades constituídas ao longo do tempo, situações consolidadas onde inclusive direitos se constituíram. Esses programas só têm sentido e eficácia se forem concebidos no contexto de um conjunto mais amplo de políticas públicas preventivas que quebrem o círculo vicioso, e viciado, que ao longo das décadas têm produzido as cidades informalmente.

Nesse sentido, programas de regularização têm que ser combinados com novas opções de habitação social construídas pelo poder público, em todos os níveis, e com a abertura de novas linhas de crédito, sobretudo para a população mais pobre que tem sido tradicionalmente excluída do acesso ao crédito oficial.

Outro dado fundamental é que, ainda que se fale muito sobre o déficit habitacional dos países latino-americanos, não se fala tanto sobre a existência de um grande número de imóveis vazios nas áreas urbanas, tanto de propriedade privada quanto de propriedade pública. Além disso, é preciso enfrentar a questão dos vazios urbanos, no sentido de dar uma função social aos terrenos urbanizados, porém ociosos, para fins de política habitacional e de regularização. O fato é que os centros das grandes cidades latino-americanas estão cada vez esvaziados, havendo uma série de áreas que podem ser ocupadas por políticas habitacionais de interesse social.

Deve-se também reconhecer que, em todos os níveis governamentais, mesmo aquele poder público mais competente, mais ágil e mais bem intencionado não tem como dar conta de resolver, por si só, o problema habitacional, por causa da enorme escala acumulada da questão. Daí a necessidade de uma outra forma de ação, que é trazer o setor privado para a produção da terra urbanizada para os grupos mais pobres. A construção da moradia em si não é o grande problema latino-americano, mas sim o acesso à terra urbanizada e com serviços. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade no Brasil e a Operação Nuevo Usme na Colômbia, dentre outros avanços e outras leis urbanísticas importantes, já indicaram uma série de elementos e de possibilidades para que o setor privado seja trazido para dentro da produção regular da terra urbanizada de natureza social.

O direito à regularização

Nesse contexto, o grande dilema das cidades latino-americanas é o de como promover políticas e programas de regularização que sejam sustentáveis, combinando as dimensões urbanística, ambiental, social e jurídica, o que depende de uma ação urgente e articulada do poder público em todos os níveis governamentais. Um problema crescente é o de que, exatamente devido à omissão ou ineficiência da ação do Poder Público ao longo de décadas de ocupação informal, em muitos países os caminhos judiciais estão cada vez mais abertos para que a propositura de ações individuais ou coletivas pelos moradores de assentamentos informais que querem que seus direitos sejam formalmente reconhecidos. Não se pode mais tratar a questão da regularização tão-somente como uma questão técnica que esteja exclusivamente dentro do âmbito da ação discricionária do poder público: há que se reconhecer que direitos subjetivos estão sendo constituídos no tempo.

Na verdade, não há mais que se opor valores externos a direitos, pois existe hoje na ordem jurídica de diversos países latino-americanos – seja por força das constituições e leis nacionais, seja por força dos tratados internacionais assinados por esses países – um direito coletivo à regularização dos assentamentos informais.

De fato, até recentemente as justificativas dos programas de regularização combinavam argumentos morais, humanitários e sociopolíticos, assim como religiosos; existe também um argumento muito forte de ordem econômica, que se encontra muito bem sintetizado na obra do economista peruano Hernando de Soto, que tem grandemente influenciado a discussão e a formulação de políticas internacionais de regularização. Contudo, é preciso que se entenda que existe hoje também um fortíssimo argumento jurídico para justificar a formulação e implementação de programas de regularização.

Isso significa que o poder público na América Latina hoje está com a “faca no pescoço” se quer promover regularização no sentido mais amplo, combinando a regularização urbanística das áreas e lotes (com implantação de serviços, equipamentos e infraestrutura) com a regularização ambiental, a regularização social (através de programas de geração de emprego e renda), e a regularização jurídica, quer dizer, a aprovação dos parcelamentos informais e o reconhecimento dos lotes, seguida da titulação dos ocupantes. Caso seja do seu interesse atuar dessa maneira ampla e articulada, o poder público tem que agir com urgência, porque se não o fizer ele pode vir a ser atropelado, como tem sido, pela via judicial do reconhecimento tão-somente do direito à titulação, em cuja hipótese prevalece o conceito de regularização jurídica estrito senso.

Objetivos dos programas de regularização

Tradicionalmente, os programas de regularização têm declarado o objetivo de garantir a segurança da posse. Nesse sentido, há uma série de campanhas, programas e ações em andamento, promovidos por agências internacionais como UN-HABITAT, o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento. Uma das chamadas Metas do Milênio, que orientam a liberação de grande parte dos recursos das agências internacionais, é diminuir a pobreza social, sendo que um dos critérios de verificação da pobreza, de acordo com essas agências, é exatamente a (in)segurança da posse. Contudo, por mais que o movimento crescente de ideias e ações hoje existente no cenário internacional seja de enorme importância, a verdade é que ainda se está trabalhando com gotas em um oceano. Por exemplo, a iniciativa Cities Alliance liderada pelo Banco Mundial trabalha com o objetivo de reduzir em 100 milhões o número de pessoas que vivem em condições precárias, até 2020, sendo que hoje se reconhece no mundo em desenvolvimento cerca de 800 milhões a um bilhão de pessoas vivendo informalmente em favelas ou áreas semelhantes. Falar de cem milhões de pessoas, nesse contexto, é uma gotinha de um processo muito mais amplo.

Um outro objetivo que é muito próprio das políticas de regularização em diversas cidades latino-americanas, pelo menos nominalmente, é a ideia de que esses programas têm que promover a integração socioespacial das áreas e comunidades. Cada vez mais, segurança da posse não é tão-somente a garantia de proteção contra despejo ou remoção – de passagem, pode-se mesmo dizer que, ainda que existam muitas situações de remoções em diversos países, tem ficado cada vez mais difícil se falar de remoção enquanto política de governo, sendo que não a adoção de políticas de regularização tem sido cada vez mais aceita. Segurança da posse hoje, na América Latina, é um conceito que envolve uma série de outros objetivos para além da proteção contra o despejo forçado: acesso a crédito formal, produção de assentamentos sustentáveis, reconhecimento de direito de cidadania, fortalecimento de organizações sociais, reconhecimento dos direitos das mulheres, etc.

Em especial, a dimensão de gênero dos programas de regularização precisa ser melhor compreendida e assimilada, porque as pesquisas têm mostrado que mulheres e crianças sofrem muito mais o impacto da produção informal das cidades, já que são elas que ficam no terreno, enquanto os homens passam. Hoje em muitas grandes cidades mais de 50% dos chefes de família são mulheres, e essa dimensão de gênero não pode ser mais ignorada se os programas de regularização efetivamente visam a promover

integração e a garantir a permanência das populações nos locais onde moram.

Nesse contexto, uma primeira grande lição a ser reconhecida é que a experiência latino-americana acumulada de programas de regularização tem sido um grande fracasso, sobretudo porque tais objetivos declarados, reconhecimento da segurança da posse e promoção de integração socioespacial, não têm sido devidamente traduzidos em instrumentos técnicos, jurídicos, financeiros e urbanísticos adequados. De modo geral, os mecanismos de gestão de tais programas são inadequados ou inexistentes. Também inexistem os processos sóciopolíticos e sócioeconômicos que são necessários para que esses programas surtam efeito e sejam combinados com políticas preventivas, dada a sua natureza curativa. Inexistem processos financeiros, institucionais, de planejamento e de apoio.

É nesse contexto que com frequência diversos analistas têm concluído que, ao invés de promover integração socioespacial, esses programas acabariam por agravar os processos de segregação e as condições de produções informal da cidade, e que o dinheiro público estaria sendo gasto sem o devido retorno. Há uma série de outras críticas sobre os efeitos perversos desses programas, que, no seu conjunto, comprovam a necessidade entendimento das causas do fenômeno e da natureza dos programas, bem como da necessidade de sua conciliação com políticas públicas mais amplas, para que os programas de regularização possam efetivamente contribuir para a democratização do acesso à terra e à moradia.

Uma outra questão que na América Latina já ficou muito clara é que não existe relação direta, automática, entre programas de regularização, mesmo aqueles bem sucedidos, e a erradicação, ou mesmo diminuição significativa, da pobreza social. O enfrentamento da pobreza é algo que requer todo um conjunto articulado de ações de programas, de investimentos, de políticas de geração de renda e emprego. Naturalmente, um programa de regularização bem encaminhado tem um impacto positivo no cotidiano dos moradores – por exemplo, a mulher que já não precisa andar 40 minutos para pegar água pode costurar em casa nesse tempo gerando algum tipo de renda para a família. Contudo, ainda que importantes, esses ganhos não são ganhos estruturais do ponto-de-vista da redução da pobreza. Além disso, os programas de regularização, quando existem (e são poucos), ainda são pensados de maneira isolada, setorial e marginal no contexto das políticas públicas, como se estivessem tratando de uma situação excepcional. São raros os municípios e governos centrais que trazem essa discussão sobre o enfrentamento da irregularidade para o coração do planejamento urbano e das leis urbanísticas e planos municipais. De modo geral, as políticas de regularização existentes são políticas específicas, que não levam em conta o caráter estrutural e estruturante dos processos de produção informal do espaço urbano.

A difícil questão da legalização

Um aspecto crucial da discussão internacional acerca dos programas de regularização diz respeito à questão da legalização dos assentamentos e seus ocupantes. Uma grande ênfase na necessidade de distribuição de títulos tem sido colocada nas políticas internacionais, havendo mesmo uma pressão internacional do Banco Mundial, do BID e de outras agências no sentido da “legalização do ilegal”, e da formulação de programas de legalização e da distribuição de títulos, o que tem sido feito em larga escala em diversos países e cidades. É importante destacar que, quando se fala em títulos, tradicionalmente se está pensando tão-somente em uma forma específica de legalização, que é o reconhecimento de títulos individuais de propriedade plena.

Em grande parte, essa discussão internacional tem sido baseada nas idéias de Hernando de Soto, para quem o grande desafio hoje colocado para os países em desenvolvimento é o de garantir acesso a crédito, o que seria possível através de programas de legalização na forma da propriedade individual

plena dos assentamentos informais, fazendo com que os ocupantes, finalmente seguros de sua posse, invistam nas casas e negocios informais. Com base nessa idéia, programas de legalização em massa têm sido discutidos e promovidos no Peru, El Salvador, Romênia, Filipinas, Egito, etc. Trata-se de uma das discussões atuais mais polêmicas, e o argumento de de Soto precisa ser profundamente discutido, pois as análises já existentes acerca das experiências acumuladas tem indicado que o fenômeno é muito mais complexo do que ele sugere.

A análise crítica do caso peruano, por exemplo, indica que - a despeito do processo pesado de privatização do patrimônio público e mesmo com a falta de preocupação com as dimensões urbanística, ambiental e social durante o processo de regularização, gerando como resultado áreas legalizadas porém não sustentáveis, sem serviços, transporte e equipamentos adequados - não se materializou o prometido acesso ao crédito oficial. Nesse contexto, a segurança individual dos ocupantes pode até ter sido plenamente reconhecida, no sentido de que eles estão protegidos contra o despejo e contra a remoção, mas não se pode dizer que houve uma integração socioespacial dessas pessoas e áreas. Em outras situações, sobretudo em áreas centrais, a mera legalização formal *a la* de Soto tem tido por efeito ameaçar a própria permanência dos ocupantes no local, já que todo o investimento público na área regularizada pode acabar sendo apropriado por outras pessoas e por outros agentes, com frequência aqueles agentes que foram responsáveis pela produção informal do espaço em primeiro lugar, já que a privatização de áreas públicas pode ser combinada com processos de “expulsão pelo mercado” e outras forças.

Mesmo reconhecendo que o título é sempre importante por diversas razões, já existe uma aceitação crescente de não é o título que faz com que as pessoas invistam nas suas casas e nos seus negócios. Na verdade, muitos assentamentos informais nas cidades latino-americanas se consolidam com uma enorme rapidez: um dia é um pedaço de lata, no outro dia já é um tijolo, daí a um mês já é uma casa e uma comunidade. Isso decorre da existência de um contexto de fatores sociais, políticos e institucionais que geram uma ampla percepção de segurança, um pacto social que já é suficiente para garantir que as pessoas comecem a investir.

Dito isso, títulos são importantes por uma série de razões: segurança individual, conflitos com proprietários, conflitos domésticos, problemas de herança, problemas de demarcação, pressões externas, tráfico de drogas, pressão de mercado, etc. A questão crucial é como conciliar a titulação com o objetivo da integração socioespacial.

Nesse sentido, o que está sendo cada vez mais colocado é o seguinte: a obrigação do Estado não é distribuir propriedade, e mais, um mero programa de regularização não é uma forma de reverter a estrutura fundiária concentrada e injusta, não se devendo esperar que a regularização vá causar nenhuma revolução na estrutura fundiária. Trata-se tão somente de uma forma de reconhecer o direito social de moradia, que não pode ser reduzido ao direito de propriedade, e muito menos ainda ao direito individual de propriedade plena. Direito de moradia é um conceito muito mais amplo que oferece um leque de alternativas jurídico-políticas para a ação do governo quando da formulação de programas de regularização. Opções que vão da propriedade individual plena sim, se for o caso, à propriedade coletiva, e que pode ser adquirida via o procedimento do usucapião individual ou coletivo ou através de compra ou doação, mas que também incluem diversas formas de propriedade restrita, por exemplo no caso da concessão do direito real de uso ou da concessão de uso especial para fins de moradia individual ou coletiva. Também deve-se considerar os contratos de aluguel social, pois a verdade é que não há uma única experiência internacional de enfrentamento da crise urbana e habitacional que não tenha envolvido a opção do aluguel social. Outras formas mais precárias como permissões, autorizações de ocupação também devem ser consideradas.

A questão é como escolher a melhor opção, havendo aí uma série de fatores a serem considerados: os

objetivos do programa de regularização, a situação jurídica existente, o regime de propriedade, se é área pública ou se é área privada, os costumes e valores culturais e sociais, etc.

Não se trata, portanto, de legalizar sem levar em conta outras preocupações urbanísticas e socioambientais, e nem de tentar de “amarrar as pessoas no solo” impedindo que os lotes legalizados sejam vendidos: trata-se de reservar o solo urbano para a função de habitação de interesse social. Trata-se de reservar aquelas áreas que sofreram a intervenção pública, através do investimento caríssimo da urbanização, para que os beneficiários finais sejam os grupos sociais mais pobres na cidade, o que não significa necessariamente aqueles mesmos pobres que já vivem na área. Em outras palavras, se o morador quiser vender sua casa para se lançar na economia informal, não há muito que possa ser feito para impedi-lo. O importante é garantir que essa área regularizada continue se prestando a essa função social. Até que um dia exista nos países latino-americanos um contexto estrutural de distribuição da renda e da riqueza mais justo, não se pode abrir mão desse tipo de proteção social. A questão, então, é garantir o acesso à terra e garantir que a terra urbanizada continue se prestando a essa função de habitação social.

Nesse contexto, muitas vezes um título individual acaba tendo efeitos perversos, na medida em que, se não for cercado de uma série de outros fatores jurídicos e urbanísticos, pode mesmo acabar gerando uma grande pressão do mercado sobre as áreas urbanizadas e legalizadas, levando as pessoas a venderem seus lotes e fazendo com que as áreas sejam apropriadas por outros agentes. Nesse contexto, a outra grande lição das experiências latino-americanas é de que não basta pensar a questão da regularização apenas do ponto-de-vista dos direitos individuais dos moradores em assentamentos informais, isto é, da segurança individual da posse: é preciso pensar como esses programas – combinando estratégias de planejamento urbano e processos de gestão democrática – podem também garantir integração sócioespacial.

Esse desafio de promover a regularização sustentável dos assentamentos informais está colocado especialmente para todos os países e cidades latino-americanos. Acima de tudo, trata-se de um enorme desafio colocado à sociedade latino-americana. Não se pode mais evitar o enfrentamento desse problema galopante da produção informal da cidade, com todas as suas nefastas implicações para todos, não só para os moradores de assentamentos informais, mas para as cidades e para a sociedade urbana como um todo.

O papel do registro imobiliário

A reflexão acerca do papel dos cartórios de registro imobiliário no processo de regularização de assentamentos informais é crucial, dada a importância do instituto do registro.

No caso específico do Brasil, uma série de queixas tem sido feitas em relação aos cartórios, sobretudo da parte das prefeituras municipais, das organizações sociais e de moradores em assentamentos informais. Essas queixas poderiam ser organizadas em três tipos, quais sejam: em primeiro lugar, a questão dos altos custos dos registros e da quantidade de documentos exigidos, o que inviabilizaria os programas especialmente dos municípios mais pobres. A segunda queixa está relacionada aos procedimentos seguidos pelos cartórios. Não há procedimentos uniformes e sistemáticos respeitados por todos os cartórios: os procedimentos estaduais diferem, assim variam como a interpretação e leitura de cada oficial de registro. Além disso, não há uma compatibilização adequada entre as bases cadastrais adotadas pelos cartórios e aquelas utilizadas pelas prefeituras.

Na base desse problema, está a terceira dimensão de problemas identificados, relativa às práticas institucionais dos cartórios, que não tem a ver apenas com leis e providimentos, mas com uma certa

resistência aos programas de regularização, resultante de uma combinação entre desinformação e recusa da nova ordem jurídica existente desde a aprovação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade em 2001.

Em razão dessas práticas, de modo geral os cartórios ainda não são vistos – e não se veem – como verdadeiros parceiros dos programas de regularização. Embora sejam várias as formas de gestão democrática no Executivo, mediante participação de todo tipo de entidades e setores em conselhos e comissões, ainda são poucos os conselhos (de política urbana, por exemplo) que contam com a participação dos cartórios, que estão quase sempre fora dos processos de tomada de decisão. Da mesma forma que se percebe uma resistência de muitos cartórios aos programas de regularização, as prefeituras também não têm feito um esforço significativo para trazer os cartórios para dentro do processo – e assim transformá-los em parceiros.

Dito isso, também é justo dizer que desde 2003 muito já se avançou nesse sentido, sobretudo com as parcerias que têm sido firmadas sob liderança do IRIB e da Anoreg com o Ministério das Cidades e a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados. Dentre outras iniciativas promissoras, IRIB e a Anoreg têm dado pistas de como essas novas formas de participação dos diversos operadores do Direito podem se dar. O processo de revisão da lei federal de parcelamento e regularização é uma expressão dessa parceria, uma nova forma de ação que vai integrar esses operadores do Direito na área notarial e registral, com outros operadores do Direito e urbanistas na área urbanística. Outros exemplos disso são o convênio do IRIB com o Ministério Público; as parcerias do IRIB com o Ministério das Cidades e com a prefeitura de São Paulo; a aprovação da Lei Federal nº 10.267/2001, que propõe a compatibilização das bases cartorárias com as bases cadastrais municipais nas áreas rurais; toda a série de importantes publicações do Irib, inclusive os boletins regulares; o seminário patrocinado pelo IRIB juntamente com o Ministério das Cidades, exatamente para apresentar a nova ordem jurídico-urbanística. Em diversos municípios, os oficiais de registro de imóveis já se encontram plenamente empenhados em construir soluções para os problemas decorrentes dos programas locais de regularização; Diadema é um ótimo exemplo disso.

Essa série de pistas interessantes já indicam como os cartórios podem ser colocados no mundo da vida. Mas, e vai aqui uma observação pessoal, esse tipo de atitude ainda é uma exceção. Ainda há um abismo entre essas lideranças nacionais do setor registral e notarial mais comprometidas com os processos de transformação da ordem jurídica, e as práticas locais dos cartórios em muitos municípios brasileiros.

É esse tipo de ponte que precisa ser construída por todo lado. Não dá mais para olharmos para o fenômeno da urbanização, que é essencialmente produzido fora da lei, com marcos socio-jurídicos completamente diferentes. Da mesma forma que defendo o marco do Direito Urbanístico, que é o dos direitos coletivos, com o direito de propriedade tratado a partir do Direito Público, coloco como provocação a necessidade de que os cartórios assumam a sua função social, não só no sentido da publicização dos seus atos, mas no sentido de incorporar os princípios do Direito Público e entender que o tratamento da questão da propriedade urbana não é mais uma questão apenas de Direito Civil.

Não podemos mais alimentar o embate de paradigmas, quando estamos todos no cotidiano das cidades vivendo os resultados disso na forma de cidades segregadas, poluídas, e ilegais.

*Jurista e urbanista; membro da Teaching Faculty do Lincoln Institute of Land Policy; professor da Universidade de Londres; coordenador do IRGLUS - International Research Group on Law and Urban Space. Contato: edesiofernandes@compuserve.com