

# Regularização de Assentamentos Informais na América Latina



EDÉSIO FERNANDES

# Regularização de Assentamentos Informais na América Latina

Edésio Fernandes

## Série Foco em Políticas Fundiárias

A série de relatórios “Policy Focus Report” (Foco em Políticas Fundiárias) é publicada pelo Lincoln Institute of Land Policy para tratar de questões atuais de política pública relacionadas com o uso da terra, mercados fundiários e impostos sobre a propriedade. Todo relatório é criado para diminuir a distância entre teoria e prática, combinando resultados de pesquisas, estudos de caso e contribuições acadêmicas de diversas disciplinas com contribuições de profissionais atuantes, autoridades locais e cidadãos de diversas comunidades.

## Informações sobre este relatório

Este relatório examina a prevalência dos assentamentos informais na América Latina e analisa os dois paradigmas principais dos programas de regularização que têm sido usados com resultados mistos para melhorar as condições dessas áreas. O primeiro, exemplificado pelo Peru, envolve a legalização estreita da posse da terra por meio de escritura pública. O segundo é a abordagem mais ampla do Brasil para a regularização que combina a escritura da propriedade com a melhoria dos serviços públicos, criação de emprego e estruturas de apoio comunitário. O autor adota uma abordagem sociojurídica nessa análise. Embora as práticas locais variem muito, a maioria dos assentamentos informais na América Latina exhibe violações da ordem jurídica formal prevalente do uso da terra, planejamento, registro, edificação e tributação e, assim, têm problemas fundamentais de ilegalidade. Resolver esses problemas não está diretamente relacionado com a melhoria dos serviços públicos, a menos que a melhoria seja feita como parte de um programa de regularização mais amplo.

A própria regularização continua a ser um trabalho em andamento e o Programa para a América Latina e Caribe do Instituto Lincoln há muito está preocupado em como tratar essa informalidade e os seus efeitos. Este relatório é parte de um conjunto de programas de pesquisas, educação e treinamento em curso e de publicações relacionadas que documentam o trabalho de colegas em países da região e do mundo. Informações adicionais sobre esse tópico podem ser encontradas no website do Instituto em [www.lincolninst.edu/aboutlincoln/latin-america-caribbean.asp](http://www.lincolninst.edu/aboutlincoln/latin-america-caribbean.asp).

Copyright © 2011 do Lincoln Institute of Land Policy.  
Todos os direitos reservados.

Versão em Português desta  
publicação com o apoio:

 LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY

113 Brattle Street Cambridge, MA 02138-3400, EUA  
Telephone: +1-617-661-3016 ou +1-800-526-3873 (EUA)  
Fax: +1-617-661-7235 ou +1-800-526-3944 (EUA)  
E-mail: [lac@lincolninst.edu](mailto:lac@lincolninst.edu)  
Web: [www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)

ISBN 978-1-55844-202-3  
Policy Focus Report/Code PF023



Ministério das  
Cidades

GOVERNO FEDERAL  
  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA





## Resumo executivo



**Assentamento informal crescente na periferia de Lima, no Peru, com comunidade ativa.**

**A**s habitações em assentamentos informais geralmente não têm escrituras legais formais e podem apresentar padrões de desenvolvimento irregular, falta de serviços públicos essenciais, como saneamento, e ocorrem em terrenos públicos ou ambientalmente vulneráveis. Estejam eles em terrenos públicos ou privados, os assentamentos informais cresceram progressivamente em muitos anos e vários existem há décadas.

Esses assentamentos, com frequência, são legalmente reconhecidos como parte do desenvolvimento normal da cidade, seja por ações oficiais ou pelo reconhecimento de direitos adquiridos com o tempo. Assim, a definição de informalidade é imprecisa e multidimensional, cobrindo aspectos físicos, socioeconômicos e jurídicos. As diferenças em definições geram medições incomparáveis no tempo e no espaço. Todavia, aceita-se

que a informalidade seja parte significativa do tecido urbano das grandes cidades latino-americanas, somando de um décimo a um terço das moradias urbanas.

Um aspecto-chave da informalidade é a falta de escritura formal ou de direito, ainda que muitos residentes urbanos sintam-se seguros com os direitos de fato da propriedade baseados em práticas consuetudinárias. Os residentes de assentamentos informais criados em terrenos privados geralmente têm documentos de venda ou documentos relacionados e essas propriedades são compradas e vendidas normalmente.

A informalidade é atribuída a muitas causas, incluindo baixos níveis de renda, planejamento urbano impraticável, falta de terrenos com fornecimento de serviços de rede pública e habitações de cunho sociais, e um sistema jurídico deficiente. Ela gera custos muito altos para os residentes, incluindo a insegurança da posse, a falta de serviços públicos, a discriminação por terceiros, perigos ambientais e para a saúde, e desigualdade de direitos civis. A informalidade também gera altos custos para os governos locais quando estes realizam programas de melhoria, além de custos indiretos altos para tratar de outros impactos da informalidade, como problemas da saúde pública, violência e outros de cunho social.

Já houve tentativas de se instituírem políticas de regularização de assentamentos informais na maioria dos países latino-americanos. A experiência demonstra que os programas de regularização precisam ser elaborados, cuidadosamente, para evitar piorar as condições dos residentes de baixa renda para os quais tais programas foram criados ou para evitar estimular o surgimento

de assentamentos informais. Ainda que os custos financeiros dos programas de regularização variem muito, os residentes das áreas regularizadas raramente pagam alguma coisa para compensar esses custos. De maneira geral, a falta de receitas associada à regularização inibe a ampliação de tais programas.

Os programas de regularização seguem dois paradigmas principais. O primeiro exemplificado pelo Peru e o segundo pelo Brasil. O programa de regularização do Peru envolve a legalização estreita da posse por meio de escritura pública. Essa abordagem foi inspirada na hipótese de Hernando de Soto de que a segurança da posse é um gatilho para o desenvolvimento, pois estimula o acesso a financiamento, atividade econômica e melhoria da moradia. De 1996 a 2006, o Peru emitiu mais de 1,5 milhões de escrituras de propriedades livres e alodiais a um custo médio de USD\$ 64 por família. As avaliações indicam que a segurança da posse teve pouco impacto sobre o acesso ao crédito, rendeu algum investimento em habitação e pode ter contribuído para certa redução da pobreza, embora os canais causais para este último efeito não estejam claros. A segurança da posse aumentou os valores de propriedade em cerca de 25 por cento, muito mais do que o custo da escritura.

Os programas mais amplos de regularização no Brasil combinam escrituras legais com a modernização dos serviços públicos, criação de empregos e estruturas de apoio comunitário. Com um custo entre USD\$ 3,500 e USD\$ 5,000 por família, esses programas brasileiros são muito mais caros do que o programa de escrituras do Peru, e o Brasil teve uma atuação mais modesta no número de famílias cobertas. Ironicamente, a melhoria dos serviços ocorre mais amiúde quando há pouca ou nenhuma alteração no estado legal da posse, embora o número de escrituras esteja aumentando. Algumas

avaliações existentes indicam que o aumento dos valores de propriedade associados a melhorias excedera o seu custo, como no Peru, embora a um ritmo inferior que nos novos assentamentos urbanos.

As recomendações para melhorar a política de regularização e programas específicos devem contemplar as seguintes questões:

1. Avaliar o desempenho dos programas de regularização, incluindo a coleta de dados iniciais anteriores ao programa e de dados posteriores sobre custos e resultados do programa.
2. Adaptar as políticas e programas, pois é improvável que uma única abordagem funcione bem em todas as situações.
3. Usar sistemas adequados de documentação (escrituras de propriedade, arrendamento, cooperativas, terras em fideicomisso ou propriedade comunal) para assegurar a sustentabilidade socioeconômica da comunidade.
4. Incentivar a participação de homens e mulheres para evitar o viés de gênero no processo e para aumentar a eficácia de longo prazo.
5. Tornar a regularização mais autosustentável financeiramente com a cobrança de impostos sobre a propriedade, taxas sobre infraestrutura urbana e melhorias no serviço para recuperar parte da valorização do terreno e para responsabilizar todos os segmentos da sociedade pelos encargos fiscais.
6. Realizar mais pesquisas e análises para determinar se a situação está melhorando ou piorando em cidades específicas e para evitar a criação de novos assentamentos informais, especialmente quando se acredita que o seu aparecimento foi causado pelos próprios programas de regularização.



## CAPÍTULO 1

# Os desafios dos assentamentos informais



**Habitações improvisadas representam uma opção alternativa, porém inadequada, para famílias de baixa renda em Villa Nueva, na Guatemala.**

Os assentamentos informais existem há muitos anos e muitas vezes constituem grande parte do tecido residencial urbano na maioria dos países da América Latina. Tal tecido é resultante, em parte, da ocupação ilegal ou da divisão não autorizada de lotes e, em parte, das práticas excludentes que contribuíram para as condições históricas desiguais de crescimento econômico e de distribuição da riqueza. Ainda que os processos informais para obter acesso à terra tenham propiciado moradia a um grande número de pobres das cidades, em última análise, são um meio inadequado e ineficiente para atender à crescente necessidade de desenvolvimento sustentável de comunidades seguras na América Latina e no mundo.

Normalmente, os assentamentos informais são estabelecidos por incorporadores clandestinos ou por novos moradores que ocupam terrenos públicos, comunais ou privados. Na maioria dos casos, esses incorporadores ou residentes demarcam os lotes e começam a construir moradias rudimentares. Inicialmente, os serviços públicos, como pavimentação, iluminação pública, água e saneamento são inexistentes. Com o passar do tempo, os edifícios são ampliados, materiais de construção mais duráveis substituem os temporários e alguns serviços públicos começam a aparecer. A provisão de serviços públicos geralmente estimula mais a construção. Essa consolidação física pode levar muitos anos, criando bairros com edifícios de alvenaria com dois andares ou mais,

ruas pavimentadas, calçadas e centros comerciais.

Nos estágios iniciais desses assentamentos, a posse da propriedade muitas vezes é insegura, especialmente se o assentamento surgir em terrenos públicos, comunais ou privados que tenham sido ocupados ilegalmente pelos novos residentes. Assentamentos em terrenos privados normalmente não têm qualquer registro formal de propriedade, mas os ocupantes muitas vezes compram os lotes demarcados ilegalmente do proprietário do terreno ou dos ocupantes anteriores, e eles podem até mesmo ter documentos de venda.

Com o passar do tempo, a segurança da posse pode aumentar, mas é normalmente *de facto* e não de direito. Em muitos casos, os assentamentos informais são regularizados muito mais tarde, por meio do reconhecimento formal das autoridades públicas, prestação ou modernização dos serviços públicos e pelo reconhecimento formal da propriedade ou da posse legal do lote de forma individual ou de outras formas. A falta continuada de reconhecimento legal da posse pode impedir a provisão de serviços, a disponibilidade de outras infraestruturas urbanas e a legalidade geral da moradia urbana.

As autoridades governamentais e a opinião pública tendem a ser mais tolerantes com assentamentos informais em que existe documentação legal precária (por exemplo, documentos de venda, contratos, recibos) que estabeleça ligações sucessivas na cadeia de transferência da propriedade, mas elas tratam mais rigorosamente assentamentos originalmente resultantes da invasão de terrenos (FERNANDES, 2007). No entanto, um princípio jurídico básico afirma que o tempo gera direitos e as reivindicações precárias de posse de terrenos podem tornar-se direitos fundiários totais, como o usucapião.

## ASPECTOS SOCIOJURÍDICOS DA INFORMALIDADE

Embora as práticas locais variem muito, a maioria dos loteamentos informais na América Latina exhibe violações da ordem jurídica formal prevalente do uso da terra, planejamento, registro, edificação e tributação. Assim, do ponto de vista jurídico, os assentamentos informais têm problemas básicos de ilegalidade. No entanto, isso é geralmente minimizado por aqueles que consideram a ordem jurídica como ilegítima e usam, em vez disso, a noção de “pluralismo jurídico” para explicar o desenvolvimento fundiário informal.

Esse ponto de vista sustenta que a mesma ordem jurídica pode acomodar direitos gerados por meio de processos jurídicos formais e normas consuetudinárias informais, a exemplo de algumas práticas sociais (relações conjugais, por exemplo) que, simultaneamente, atendem às leis e normas formais e consuetudinárias.

É evidente, também, que as regras informais não surgem espontaneamente; elas refletem processos e práticas tradicionais, tais como os relativos aos direitos de construção, licenças, direitos de passagem, venda, herança e registro, e estão constantemente sendo adaptadas para atender às necessidades específicas dos grupos sociais afetados. A distribuição de direitos e da justiça em assentamentos informais é geralmente altamente regulamentada, mas informalmente. Em muitos assentamentos consolidados, o uso e o loteamento informais são estritamente regulados por práticas estabelecidas e muitas transações são autorizadas (com taxas cobradas) por poderes informais, incluindo até mesmo um processo de registro informal.

Todavia, os sistemas jurídicos favorecem, sem dúvida, os grupos socioeconômicos que podem encontrar mais facilmente os instru-

mentos e mecanismos de que necessitam para defender eficazmente os seus interesses e direitos à terra. Muito constantemente, a “outra forma de legalidade” dos assentamentos informais significa o reconhecimento dos direitos de segunda classe para cidadãos de segunda classe. Os residentes de assentamentos informais não só não têm direitos fundiários totais, como também não possuem recursos financeiros ou outros tipos de recursos —alfabetização, educação, informações, redes de influência e acesso a advogados— que muitas vezes são necessários para se ter acesso aos sistemas administrativos e judiciais. Os residentes dos assentamentos informais são especialmente vulneráveis em matéria de despejo e “negociação” para a mudança de local.

Reconhecer os aspectos ilegais dos assentamentos informais não significa de modo algum que as pessoas vivendo em assentamentos informais não tenham direitos ou devam ser reprimidos ou expulsos. Em alguns casos, as pessoas podem não ter direitos próprios à terra ou o direito de permanecer nas terras que ocuparam, mas quase sempre têm direitos decorrentes do seu estado de ocupação. Esses direitos devem ser reconhecidos pelas autoridades executivas e por juízes — por exemplo, no caso de despejo, as pessoas têm o direito de ser razoavelmente indenizadas pela sua própria construção e pelas instalações comunitárias.

Esses direitos são importantes, e, portanto, as dimensões jurídicas do fenômeno dos assentamentos informais não podem ser ignoradas, subestimadas ou desconsideradas pelas autoridades executivas. Acima de tudo, aqueles que não conseguem entender o fato de que o assentamento informal é resultado da ordem jurídica vigente muitas vezes promovem uma condição, um *status quo* jurídico que exclui um grande número de pessoas. Em vez de se opor à legitimidade, o desafio é construir uma ordem jurídica legal e

inclusiva que respeite os processos informais de justiça distributiva existente no cotidiano dos assentamentos informais.

## **O FARDO DA INFORMALIDADE**

De uma perspectiva mais ampla, os fardos combinados dos assentamentos informais têm sido fundamentalmente prejudiciais às cidades, para a população urbana em geral e para os próprios moradores dos assentamentos informais. As implicações do fenômeno são graves e manifestam-se de diversos modos: jurídico, social, ambiental, político e economicamente.

### ***O fardo jurídico***

A informalidade significa principalmente a falta de segurança total da posse, que expõe os residentes de assentamentos informais ao risco permanente de despejo pelas autoridades públicas ou proprietários de terrenos. A expulsão forçada foi uma política pública comum em algumas cidades no passado, mas a prática foi largamente abandonada depois da democratização política das décadas de 1980 e 1990. Entretanto, os fatos mostram de maneira preocupante que o despejo tem sido recorrente em áreas urbanas e rurais da América Latina. Um estudo indica que entre 2004 e 2006 quase 150 000 pessoas foram despejadas em 15 países da América Latina, com os maiores números estando concentrados no Brasil (70 637), Peru (42 728), México (10 374) e Venezuela (6 848) (COHRE, 2006).

A falta de escrituras totalmente reconhecidas significa que, constantemente, os moradores de assentamentos informais são privados de os seus direitos básicos de cidadania. Em muitos casos, os moradores não têm um endereço oficial e isso faz com que seja virtualmente impossível a obtenção de crédito em lojas e bancos, o recebimento do correio, a comprovação de que são moradores da cidade, ou a exigência de mandado



judicial para que a polícia entre na sua residência.

### ***O fardo social***

As comunidades de assentamentos informais há muito tempo são excluídas do acesso normal aos benefícios do desenvolvimento urbano, incluindo o acesso a serviços públicos, infraestruturas, espaços públicos e instalações coletivas. Os serviços públicos, tais como serviços de polícia ou bombeiros, são geralmente deficientes em assentamentos informais consolidados.

O estigma cultural ligado a comunidades informais também significa que os residentes são, com frequência, excluídos do mercado de trabalho formal e as suas comunidades literalmente deixadas fora dos muros das áreas adjacentes. Além disso, os residentes de assentamentos informais muitas vezes são identificados pelas autoridades e opinião públicas como marginais e, assim, tornam-se objetos de políticas repressivas, incluindo o uso generalizado de violência policial indiscriminada. A vulnerabilidade socioeconômica dessas comunidades as torna alvos fáceis de predadores, incluindo o crime organizado e relacionado com a droga, notadamente em cidades da Colômbia, do Brasil e do México.

### ***O fardo urbano-ambiental***

Os assentamentos informais têm gerado cidades fragmentadas e bairros precários, marcados profundamente por diferentes riscos de saúde, segurança, degradação ambiental, poluição e condições sanitárias inadequadas. As condições gerais de vida nesses assentamentos são precárias: ruas estreitas, ocupação densa, construção precária, dificuldade de acesso e circulação, falta de ventilação, falta de saneamento e falta de espaços públicos. Em muitas cidades, a ocupação informal das áreas perto de reservatórios de água, áreas propensas a desliza-



mentos de terra e inundações ou florestas protegidas é outro problema emergente.

### ***O fardo político***

A manutenção de situações jurídicas ambíguas que não são plenamente reconhecidas e em que as pessoas não têm direitos claramente definidos sujeita há muito tempo os moradores de assentamentos informais à manipulação política por partes de todos os lados do espectro político. A literatura acadêmica tem evidenciado, repetidamente, que formas de clientelismo político tradicionais— onde políticos fazem promessas eleitorais para resolver os problemas que afetam os assentamentos informais— tendem a perpetuar a informalidade. Os pobres da cidade são amiúde marginalizados e excluídos do processo político de diferentes maneiras e o fato de viverem em assentamentos informais torna-os ainda mais vulneráveis.

### ***O fardo econômico e tributário***

O fardo econômico talvez seja a dimensão menos discutida dos assentamentos infor-

**Despejos forçados e destruição dos assentamentos informais dão espaço para novas incorporações de arranha-céus em Recife, no Brasil.**

Moradores de um assentamento informal de antigo lixo em San Salvador, El Salvador, escreveram: “Nós queremos que vocês cumpram as promessas que fizeram para o povo de água, habitação, iluminação, madeira e materiais de cobertura. Cumpram os acordos que existem na Constituição”.

mais e seus custos sociais são surpreendentemente altos. Embora muitos acreditem que a informalidade seja uma opção barata para obter acesso a terrenos urbanos e moradia, os assentamentos informais geram cidades intrinsecamente ineficientes e de gestão urbana cara. Os custos de programas de regularização são até três vezes maiores que os de incorporações urbanas novas e legalizadas (ABIKO *et al.*, 2007).

A provisão informal de serviços, tais como rede de água, é muito mais cara do que a provisão formal. Em Bogotá, os custos de regularização de assentamentos informais foram calculados como sendo 2,8 vezes mais elevados do que os custos de incorporação urbana de terrenos urbanizados para os pobres. O acesso improvisado a serviços também é mais caro, como ilustrado pelo caso de Monte Olivos, na Guatemala, onde o preço da água trazida por caminhões é sete vezes maior do que o da água encanada. A ironia é que a mesma empresa privada de “serviços públicos” fornece os dois serviços— um incentivo perverso contra os investimentos privados na

ampliação da rede de água (SMOLKA, BIDERMAN, 2011).

Alguns assentamentos informais são excluídos dos sistemas oficiais de imposto sobre a propriedade, resultando em uma perda potencial de receitas angariadas pelas administrações públicas. Esta base tributável limitada torna ainda mais difícil para as autoridades públicas a prestação de serviços (SMOLKA, DE CESARE, 2006).

Concomitantemente, em outros assentamentos informais cobram-se impostos dos residentes apesar de a falta de escrituras válidas. Às vezes, as próprias administrações que cobram os impostos recusam-se a fornecer serviços alegando que a situação é informal. Em outros casos, os moradores procuram pagar o imposto sobre a propriedade como meio de reforçar o seu controle legal sobre a posse do terreno.

## INTERVENÇÕES PARA RESOLVER A INFORMALIDADE

A eliminação da informalidade exige dois tipos de intervenções. Uma é evitar a criação de novos assentamentos informais. A outra é corrigir as deficiências dos assentamentos existentes por meio de programas que

- proporcionem o reconhecimento jurídico formal das comunidades, bem como formas de propriedade e posse legal individuais ou outras formas de propriedade;
- remediem as lacunas nos serviços públicos; e
- promovam o crescimento e as oportunidades econômicas locais.

Embora enfatize a importância crucial de se criar e implementar um conjunto de políticas preventivas que amplie as condições de acesso aos terrenos urbanizados e moradia, este relatório centra-se principalmente em uma análise da experiência na regularização de assentamentos informais existentes.



Nessa experiência, ele presta especial atenção aos aspectos jurídicos da regularização e refere-se também a outras dimensões —tais como o acesso à infraestrutura, a provisão e a melhoria dos serviços públicos, a melhoria dos programas socioeconômicos e a qualidade da construção— particularmente quando essas ações interagem com dimensões jurídicas.

Reconhecendo as dificuldades de chegar-se a conclusões gerais de políticas e a processos que sejam expressões intrínsecas das realidades nacionais e locais, este relatório organiza os principais aspectos conceituais da discussão sociojurídica sobre os esforços de regularização de terras na América Latina, concentrando-se em dois dos paradigmas jurídicos mais distintos da região: o do Peru e o do Brasil.

Este relatório pretende fornecer elementos para uma avaliação geral da experiência das organizações e instituições locais, nacionais e internacionais na América Latina, e dos governos locais e nacionais que estão envolvidos de diferentes maneiras na formulação de políticas de regularização. Este documento fornece, também, informações para orientar as novas políticas de regularização em outras regiões onde o fenômeno dos assentamentos informais está começando a ser reconhecido de forma mais consistente, especialmente na África, na Ásia e no Oriente Médio.

Não é de se estranhar que a realidade indique que iniciativas bem sucedidas de regularização devam ser concebidas levando-se em consideração os fatos e a história do assentamento informal e, em particular, o contexto do país. Para ilustrar isso, considera-se a questão estreita de como a legalização de escrituras deve variar com a situação. Na Colômbia, a ocupação de propriedade privada não pode ser tratada com a mesma abordagem jurídica do que a ocupação de terras públicas, já que a lei impede



que as autoridades públicas apliquem regras contratuais tradicionais à propriedade pública.

Do mesmo modo, regularizar uma favela brasileira que se originou de ocupação individuais ou coletivas de terrenos requer uma abordagem jurídica diferente da utilizada para enfrentar a subdivisão irregular da terra criada pelas ações ilegais de incorporadores e loteadores. Além disso, terras comunais, tais como o *ejido* mexicano, têm seu próprio estado legal.

Embora se possa aprender muito com a experiência, compreender como regularizar assentamentos informais é ainda um trabalho em andamento. Existe a tendência de diferentes países utilizarem diferentes abordagens e cada abordagem tem seus pontos fortes e fracos. Contudo, a experiência atual mostra que vale a pena avaliar o que atualmente é conhecido sobre as vantagens e desvantagens das várias estratégias de regularização.

**Metrovivienda, um órgão público de Bogotá, Colômbia, construiu este novo conjunto de habitações de interesse social na região de Nuevo Usme.**



## CAPÍTULO 2

# Definir e medir os assentamentos informais e avaliar suas causas

**Assentamentos informais, conjuntos de habitações de interesse social novos e bairros estabelecidos espalhados na periferia da cidade do Panamá.**



**H**á quase 50 anos trava-se um debate importante sobre a magnitude e a persistência do acesso informal a terrenos urbanos e moradia em países da América Latina. Autoridades executivas, legisladores e estudiosos debatem continuamente as causas e implicações dos assentamentos informais e consideram a natureza e o contexto das políticas públicas necessárias para enfrentá-los, para regularizar os assentamentos informais existentes e para impedir que o fenômeno se amplie. O progresso é geralmente difícil, no entanto, devido à falta de acordo sobre o que constitui a informalidade, e a análise tem sido prejudicada por problemas entrelaçados de longa data na definição e medição do fenômeno.

### **PROBLEMAS DE DEFINIÇÃO**

Vários conjuntos de características são relevantes na tentativa de definir a informalidade.

#### ***Características dos assentamentos***

Os assentamentos informais englobam muitas dimensões e variações nas cidades latino-americanas, entre elas:

- ocupação de terras públicas, comunais e privadas, seguida de autoconstrução (*favelas, barriadas, villas miseria, villas-emergencia, chabolas, tugurios*), às vezes em bairros originalmente aprovados;
- subdivisão não autorizada de terras públicas, comunais ou privadas, seguida pela venda dos lotes individuais e de autoconstrução (*barrios, loteos piratas, lotea-*





**A moradia informal cresce em altura neste bairro de La Plata, na Argentina.**

definido como famílias que vivem com o equivalente a menos de um salário mínimo brasileiro) residem fora de favelas, em loteamentos periféricos (regulares e irregulares). (IBGE, 2000).

O emprego informal também não é uma característica definidora de assentamentos informais. A Rocinha, maior favela do Rio de Janeiro, tem uma economia informal dinâmica e diversificada, envolvendo várias redes sociais e de capitais, e a presença cada vez maior de provedores formais de bens de consumo e serviços.

### ***Aspectos jurídicos***

Se existe uma determinante subjacente e característica, em praticamente todos os tipos de assentamentos informais, é a violação da ordem jurídica vigente de algum modo. Os assentamentos informais muitas vezes têm características físicas semelhantes, mas seus problemas jurídicos diferentes e específicos têm consequências diferentes. Os assentamentos informais geralmente envolvem a existência de uma ou mais formas intrínsecas de ilegalidade, seja por violações dos direitos de propriedade de terras privadas, públicas ou comunais; seja pela violação

das normas ou regulamentos urbanos, ambientais ou de construção; ou ainda pela falta de inscrição e disposições de tributação.

Os principais problemas ao se tratar de assentamentos informais na América Latina são os determinantes da segurança jurídica da posse da terra e acesso eficaz a lotes com serviços públicos e moradia. Diferentemente da questão da melhoria urbana, a falta de segurança jurídica plena da posse da terra depende em grande parte da ação dos poderes públicos, e existe um limite para o que os indivíduos e comunidades podem fazer.

### **DESAFIOS DA MEDIÇÃO**

A grande escala dos assentamentos urbanos informais é confirmada por diversos indicadores de muitas fontes. Na América Latina, o assentamento informal tem sido uma característica emblemática do rápido crescimento urbano, pois milhões de pessoas obtiveram acesso a terras urbanas e à moradia principalmente por meio de mecanismos informais. Mas quantificar com precisão a informalidade continua a ser um desafio. As informações e os dados em todos os níveis, do global ao local, tendem a ser fragmentados, imprecisos e, muitas vezes, questionáveis.

A ONU-HABITAT, o Banco Mundial, a Aliança de Cidades e outros organismos internacionais têm tentado fornecer estatísticas confiáveis. Em um relatório amplamente referenciado, a ONU-HABITAT (2003) sugeriu que mais de um bilhão de pessoas moravam em favelas ou assentamentos informais globalmente e que esse número cresceria para 1,4 bilhão até 2020. Mais recentemente, a ONU-HABITAT definiu que um assentamento informal ou favela atende ao menos a um de cinco critérios específicos (quadro 1).

Com base em uma avaliação da situação em 15 países da América Latina, MacDonald

(2004) estimou que pelo menos 25 por cento da população urbana vive em assentamentos informais, e que houve um aumento de 111 milhões para 127 milhões entre 1990 e 2001. O Banco Mundial (2007, 1) relatou que a posse informal “é comum, representando cerca de um terço das casas próprias”.

As estatísticas variam em diferentes países, mas as realidades são semelhantes. Por exemplo, estima-se que 20 a 25 por cento das moradias nas principais cidades do Brasil são resultado da ocupação ilegal de terras. Na Argentina, em Buenos Aires, a população que vive nas *villas-emergencia* cresceu 25 por cento nos últimos anos, alojando cerca de 200 000 pessoas, um valor equivalente a quase 7 por cento dos habitantes da cidade (CLICHEVSKY, 2006).

Diferentes estimativas do tamanho e do crescimento dos assentamentos informais refletem a difícil tarefa de se definir a informalidade. Por exemplo, em Buenos Aires, a porcentagem de famílias sem posse segura salta de 1,37 por cento, se a medida for definida como famílias não proprietárias da terra que ocupam, para 10,19 por cento, se o percentual for definido como falta de escritura ou de documentos jurídicos que comprovem a posse segura (SMOLKA, BIDERMAN, 2009, 14). Dados do censo brasileiro indicam que a população que mora em assentamentos urbanos “precários” diminuiu de 7 milhões em 1990 para 6,5 milhões em 2000. Uma melhor análise cartográfica pode identificar informações mais precisas sobre os assentamentos informais.

Embora a maioria dos censos e das pesquisas tenham sido mais precisos para determinar os níveis de provisão de serviços públicos, não puderam medir o número de habitações com posse ilegal. Um problema recorrente das pesquisas é a autopercepção. Quando indagados se são proprietários da sua casa, os moradores muitas vezes respon-

#### QUADRO 1

#### Definição e medição de favelas de acordo com a ONU-HABITAT

A ONU-HABITAT criou uma definição de moradia familiar para utilizar em pesquisas existentes e censos na identificação de moradores de favelas entre a população urbana. Uma moradia familiar de favela não possui no mínimo um destes cinco elementos:

- acesso à água tratada (acesso a quantidade suficiente de água para o uso familiar, economicamente viável, disponível para os membros da família sem precisar de grande esforço);
- acesso a saneamento básico (acesso a um sistema de eliminação de excrementos, quer seja um banheiro privado ou público, compartilhado com um número razoável de pessoas);
- segurança de posse (documentação para comprovar a posse segura, proteção de fato ou que seja considerada segura contra despejos);
- durabilidade da habitação (estrutura adequada e permanente em local não perigoso); e
- área suficiente para a habitação (não mais de duas pessoas compartilhando o mesmo quarto).

Usando essa definição, as estimativas da ONU-HABITAT indicam que, em 2001, 924 milhões de pessoas, ou 31,6 por cento da população urbana do mundo, vivia em favelas. Em regiões em desenvolvimento, os moradores de favelas somam 43 por cento da população urbana; na Europa e em outras regiões desenvolvidas, eles são 6 por cento.

Em 2001, a Ásia tinha 554 milhões de habitantes em bairros irregulares, ou 60 por cento do total do mundo; a África tinha 187 milhões (20 por cento do total); e a América Latina e Caribe tinham 128 milhões (14 por cento do total). Prevê-se que, nos próximos 30 anos, o número de moradores de favelas em todo o mundo aumentará para 2 bilhões se não for realizada nenhuma ação firme ou concreta para se evitar a situação.

Fonte: ONU-HABITAT (2006).

dem positivamente, porque é assim que eles percebem o seu estado. A falta de cadastros eficientes e de registros de terra centralizados, em muitos países, também limitam a opção de coleta de outros dados sobre a ilegalidade.

Embora se reconheça que a natureza ilegal básica do assentamento informal possa tornar a sua definição mais precisa, as várias camadas sobrepostas e potenciais de ilegalidade também fazem com que a quantificação do problema seja um desafio sério. As dimensões jurídicas essenciais envolvem tanto aspectos de posse de terra (ocupação de terras privadas, públicas e/ou comunais, e divisão informal da terra) quanto o aspecto de planejamento urbano (principalmente subdivisões não autorizadas do lote de um indivíduo). Outros aspectos jurídicos, como falta de registro, violação das normas de construção e questões de tributação, são certamente importantes e precisam ser reconhecidos, mas não são determinantes essenciais do assentamento informal.

O processo de acesso informal à terra urbana e à habitação na América Latina é antigo. Assentamentos informais em cidades como o Rio de Janeiro e Bogotá existem há décadas e aumentaram significativamente nos últimos 30 anos. A maioria dos assentamentos informais ocorre em capitais e grandes cidades, mas são observados, também, em pequenas e médias cidades (tabela 1).

## CAUSAS DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS

### *Baixa renda*

Pobreza e fatores macroeconômicos nacionais e internacionais subjacentes, especialmente a distribuição de riqueza e a criação de empregos, desempenham um papel central na determinação do processo de assentamentos informais. Embora a maioria dos habitantes de assentamentos informais seja, de fato, pobres, pobreza não é a única causa do loteamento informal de terras. Alguns dados indicam que os níveis de pobreza absoluta diminuíram enquanto que informalidade cresceu (IPEA, sem data).

No Rio de Janeiro, por exemplo, as taxas de crescimento informal têm sido superiores às taxas de crescimento da população urbana e da pobreza. Em 1961, quando a cidade tinha uma população de cerca de 3 milhões de habitantes, cerca de 300 mil pessoas (10 por cento da população) viviam em favelas. Até 2009, a cidade tinha uma população de 6 milhões e teria cerca de 1,25 milhões de habitantes (mais de 20 por cento dos residentes) morando em favelas e outros assentamentos informais. Em São Paulo, em 1991, as moradias de assentamentos informais eram 6,9 por cento do total, mas essa percentagem aumentou para 11,4 por cento em 2001 (DOWALL, 2007).

### *Questões socioespaciais*

O processo de acesso informal à terra urbana e à moradia é, em parte, resultado de fatores relacionados à configuração da ordem espacial. A situação atual reflete o que tem sido chamado a incapacidade estrutural das administrações públicas em países da América Latina, especialmente na esfera municipal, de garantir acesso suficiente à terra urbanizada a custo acessível e/ou a unidades habitacionais em áreas urbanas (SMOLKA, LARANJEIRA, 2008). Não existem investimentos em infraestrutura

TABELA 1  
Número de *favelas* em municípios brasileiros, ordenado pelo tamanho da população, 2000

Municípios categorizados pelo tamanho da população	Número total de municípios	Ocupação de <i>favelas</i>	
		Número total de <i>favelas</i>	Total de famílias em <i>favelas</i>
Até 5000	1.371	61	1.995
5.001 a 20.000	2.688	436	39.104
20.001 a 100.000	1.275	1.693	132.834
100.001 a 500.000	194	3.373	532.047
Mais de 500.000	32	6.191	1.654.736
<b>TOTAL</b>	<b>5.560</b>	<b>11.754</b>	<b>2.360.716</b>

Fonte: IBGE (2000).





**Habitação popular representa uma alternativa para famílias de baixa renda em Santiago, no Chile.**

suficientes ou são geralmente dirigidos a bairros de alta renda. As autoridades públicas raramente fazem um esforço consistente para recuperar à comunidade qualquer valorização gerada pela prestação de serviços de infraestrutura pública e alterações nos regulamentos de uso da terra e de assentamentos.

### ***Falta de habitação de interesse social***

Os assentamentos informais também são afetados pela natureza e pelo âmbito das políticas públicas de habitação. A produção insuficiente de moradias de interesse social é agravada pelas condições inadequadas dos projetos de habitação existentes (muitos dos quais são ilegais de alguma forma, muitas vezes por causa da falta de registro ou licenças municipais, ou violações de zoneamento e normas de construção). Além disso, as credenciais exigidas por diversas instituições de crédito para aprovar os candidatos à hipoteca excluem a maioria das pessoas pobres do acesso a empréstimos e até mesmo a muitos programas de habitação popular.

No Brasil, por exemplo, mesmo após o recente lançamento de um programa de habitação nacional significativo, existe pouca moradia formal disponível para famílias de baixa renda (aqueles que vivem com menos de três salários mínimos brasileiros). Só recentemente os programas de habitação da Caixa Econômica Federal (o maior banco público da América Latina) começaram a chegar aos grupos de renda média-baixa (famílias que vivem com menos de cinco salários mínimos brasileiros).

O Chile é um dos poucos países da região que implementou uma política de habitação de interesse social em grande escala, que tem sido criticada por concentrar a produção de habitação de interesse social em regiões periféricas distantes, reforçando assim a segregação socioespacial (DIPASQUALE, CUMMINGS, 2002).

### ***Resultados do mercado formal***

Combinado com uma distribuição espacial desigual da infraestrutura urbana pelas autoridades públicas, o processo global de distribuição de terras e de habitação por meio

do mercado formal é caracterizado por preços elevados quando comparados à renda, causando assentamentos informais. Os incorporadores privados tradicionalmente não têm atendido às necessidades dos pobres urbanos das cidades latino-americanas, especialmente por causa da ausência de subvenções públicas significativas, abrindo assim espaço para o aparecimento dos assentamentos informais. Mesmo em muitos assentamentos informais, os preços de terras, propriedade e aluguéis são elevados e serviços como abastecimento de água são caros. Os processos que ocorrem nos assentamentos informais geralmente envolvem operações altamente lucrativas no mercado informal (ABRAMO, 2009; SMOLKA, LARANJEIRA, 2008).

#### ***Clientelismo político***

A manipulação política de longa data nas comunidades informais, por meio de práticas clientelistas, também incentiva o aparecimento de novos assentamentos informais. Em geral, os políticos prometem escrituras duvidosas de terras públicas, e eles próprios influenciam as áreas públicas a ser ocupadas. Em algumas situações, os moradores receberam escrituras falsas ou as autoridades públicas beneficiaram-se de novos assentamentos, tanto financeira como politicamente. Assim sendo, as ações das autoridades públicas e as ações dos mercados de terra podem influenciar o crescimento da informalidade.

#### ***Planejamento impraticável***

A tradição de planejamento urbano em grandes cidades latino-americanas reforçou os processos informais, juntamente com a falta de investimento público sistemático e a prestação de serviços nas áreas onde reside a maioria dos pobres urbanos. A escassez, a falta de terras urbanizadas tem o efeito de criar mais informalidade.

Uma crítica recorrente do planejamento urbano destaca a integração precária da terra, da habitação, do meio ambiente, do transporte, da tributação e de políticas orçamentárias. Com poucas exceções, as administrações locais não promovem uma ordem urbana mais inclusiva. As leis de planejamento existentes e a aprovação (especialmente pelas administrações municipais) de regulamentos de planejamento urbano elitista, com base em normas técnicas impraticáveis, não leva em conta as realidades socioeconômicas que determinam as condições de acesso à terra e à moradia.

Regulamentações como tamanhos mínimos de lotes grandes, ocupação excessiva e restrições de construção, e proibição de comércio, serviços e pequenas empresas em áreas residenciais tiveram um papel fundamental na geração de altos preços de terrenos e imóveis. Só recentemente a pesquisa começou a quantificar como os preços da terra são influenciados por regulamentos urbanos e ambientais e como isso influencia a dinâmica dos mercados de terra urbana.

#### ***Problemas de gestão urbana***

Os assentamentos informais também são derivados da natureza excludente do quadro regulamentar que rege o uso da terra, e da natureza burocrática de sistemas de gestão da terra e da cidade, que são arbitrários e não envolvem uma participação popular efetiva. Em muitas cidades latino-americanas, o alvará de subdivisões pode levar até cinco anos (LARANJEIRA, 2002; GOYTIA, DE MENDOZA, PASQUINI, 2010).

A imposição de obrigações rigorosas, a exigência de garantias inflexíveis e a falta de um mesmo local onde incorporadores e residentes possam obter todas as informações e serviços necessários contribuem para os elevados custos de transação. E continua a



**Novas moradias em região erodida de Tegucigalpa, em Honduras, refletem o crescimento descontrolado de assentamentos e a falta de planejamento.**

ser difícil quantificar a extensão em que os custos burocráticos são embutidos nos preços de terrenos e imóveis (BIDERMAN, SMOLKA, SANT'ANNA, 2008).

O custo e o tempo necessários para registrar a terra desestimulam a obtenção da segurança jurídica da sua posse. No Peru, por exemplo, apenas um quarto das escrituras de vendas em assentamentos é registrado, indicando que muitos ignoram o processo (CALDERON, 2010). Todavia, o registro é o único documento que constitui comprovação de propriedade legal em muitos sistemas jurídicos nacionais latino-americanos.

### ***Um sistema jurídico disfuncional***

Esse quadro complicado de informalidade é reforçado pelo funcionamento obsoleto e contraditório do sistema judiciário e geral da maioria dos países da América Latina. A tolerância à violação das leis e a não aplicação generalizada das leis existentes devem-se em parte à falta de informações jurídicas do público, ao acesso limitado à

resolução extrajudicial de conflitos e ao próprio sistema judicial.

Em suma, a combinação de critérios técnicos impraticáveis, as obrigações financeiras, as garantias inflexíveis, os longos processos de licenciamento, as normas contratuais formalistas, os processos obsoletos de registro e os mecanismos de resolução de conflitos ineficientes produziram um contexto jurídico proibitivo, contribuindo para o assentamento informal. Os pobres não dispõem de recursos jurídicos, financeiros e outros necessários para defender-se e a seus direitos à terra e, mais do que outros grupos sociais, sofrem o impacto da ordem jurídica excludente.

A ordem urbano-jurídica vigente na maioria das cidades latino-americanas tem contribuído para a formação de preços comparativamente elevados de terrenos e imóveis em ambos os mercados, formal e informal, ajudando a existência de um padrão de segregação socioespacial. Esses problemas são mais comuns do que se

pensa e as violações são cometidas por outros grupos socioeconômicos além dos pobres urbanos. Por exemplo, a criação generalizada de condomínios fechados que impedem o livre acesso a zonas costeiras e ruas públicas não tem base jurídica em muitos países.

A ocupação de terras públicas ou ambientalmente protegidas por grupos mais privilegiados também é comum e o desrespeito sistemático a normas de construção é generalizado. O município de Belo Horizonte (Brasil) reconheceu que 70 por cento da sua construção é irregular, incluindo as favelas. Em Brasília, subdivisões de lotes, condomínios fechados e construções não autorizadas são comuns (DISTRITO FEDERAL, 2006).

## RESUMO

Os assentamentos informais abrangem um vasto leque de atividades, indo de subdivisões não autorizadas que são comercializadas em terrenos privados à ocupação generalizada

de terras públicas. Essa variedade de características dificulta medir o grau de informalidade com precisão e todas as estimativas indicam que esses assentamentos constituem grande parte das residências existentes nas cidades latino-americanas. Um dos principais atributos da informalidade é a ilegalidade, incluindo muitas vezes a falta de escritura formal do lote de terra ocupado. Lamentavelmente, os registros públicos não estimam o número de lotes ilegais existentes atualmente ou no passado.

As causas dos assentamentos informais são muitas e variadas, envolvendo uma gama de fatores socioeconômicos, espaciais e institucionais, como planejamento excludente, ineficiência burocrática e o próprio sistema jurídico. Há também um aspecto dinâmico na informalidade. Os padrões e a importância das suas várias causas mudam com o passar do tempo. Nesse aspecto, a nossa compreensão das causas da informalidade e de como regularizar os assentamentos existentes ainda está evoluindo.

**Este cartaz em Bogotá, na Colômbia, afirma: “Este terreno não está à venda. Pessoas sem escrúpulos podem tentar enganá-lo. Informe-se pelo telefone: XX”.**





### CAPÍTULO 3

## A regularização dos assentamentos informais consolidados



**A**s autoridades executivas estão respondendo cada vez mais ao fenômeno do assentamento territorial informal com a implementação de políticas de regularização de terras. Uma pesquisa recente identificou tais políticas em 17 países da América Latina e do Caribe (ANGEL *et al.*, 2006). Muitos procedimentos diferentes já foram tentados —alguns mais abrangentes ou imediatos do que outros— com resultados variáveis e muitas vezes questionáveis. Como o assentamento informal, a regularização de terras tem várias abordagens conceituais e enquadramentos institucionais correspondentes.

Fatores macroeconômicos e globais são parte donexo causal que promove a informalidade, mas muito pode ser feito nos níveis nacionais e municipais para inverter o processo de assentamentos informais. A promoção de políticas urbanas de uso da terra e de habitação inclusivas pode aumentar o acesso legal a bairros com fornecimento de serviços públicos. Isso envolve redefinir os direitos de propriedade de terra; integrar o direito urbano e a gestão pública; aumentar a participação popular no processo de tomada de decisões, facilitar o acesso ao sistema judicial e, acima de tudo, criar as bases de um processo de governança de

**Matinha é uma favela densamente consolidada no Rio de Janeiro, Brasil.**

terra para apoiar a democratização do acesso à terra e à habitação.

É nesse contexto sociojurídico amplo e complexo de governança que a regularização da terra deve ser discutida. Além de se salientar a necessidade de políticas preventivas, também é fundamental reconhecer a necessidade do tratamento adequado dos assentamentos consolidados existentes, que envolvem milhões de pessoas.

Como são poucas as autoridades executivas que compreendem plenamente a natureza e a dinâmica dos processos de assentamentos informais, as políticas de regularização mal concebidas normalmente reforçam a segregação socioespacial e a informalidade urbana. Essas políticas tendem a ser prejudiciais aos interesses dos pobres que residem nas cidades e podem resultar em vantagens para incorporadores e outros grupos socioeconômicos privilegiados. A gentrificação de bairros, por exemplo, é decerto resultado da regularização de terras, mas muitas vezes é consequência de políticas normativas inadequadas.

Devido à escala e aos custos sociais da informalidade, e aos direitos à terra criados pelo usucapião, não regularizar assentamentos informais é politicamente insustentável. As políticas de regularização devem basear-se em uma estrutura consistente que trate da segurança da posse, dos direitos legais dos proprietários e da provisão de serviços e de infraestrutura urbana.

### **DESAFIOS DE REGULARIZAÇÃO**

As políticas de regularização tratam de realidades socioeconômicas e urbano-ambientais complexas e envolvem vários aspectos da legislação fundiária, de registro, financeira, urbana e ambiental. Elas visam assegurar que moradores de assentamentos informais consolidados possam perma-

necer na terra que ocupam com acesso a melhores condições de vida e não sejam expulsos ou relocados. Assim sendo, as políticas de regularização também promovem a justiça social e compensam desigualdades históricas.

Essa abordagem não exclui todas as relocações, já que nem todas as situações podem ou devem ser regularizadas. As preocupações ambientais e de saúde pública, e a necessidade de espaços públicos são razões legítimas para justificar algumas relocações. Todavia, alternativas adequadas em áreas próximas devem ser oferecidas pelas autoridades públicas e por proprietários privados, e negociadas com os moradores afetados para ajudá-los a manter as redes sociais existentes. Esse princípio tem sido expressado em normas internacionais e legislações nacionais, como o Estatuto de Cidade de 2001 no Brasil e as decisões judiciais na Colômbia e na Argentina.

Um desafio adicional é definir o nível de consolidação que justificaria a regularização de um assentamento para manter os residentes no local. Fatores como o número de moradores e construções, o grau de desenvolvimento geral, o nível dos serviços existentes e especialmente a duração da ocupação são os principais critérios a ser utilizados. Inegavelmente, fatores políticos também têm o seu papel.

### **POR QUE REGULARIZAR?**

As abordagens de regularização de terras variam muito, já que refletem as características específicas dos diferentes assentamentos informais. Porém, os seguintes argumentos são constantemente usados para promover a transformação das comunidades informais existentes em assentamentos consolidados:

- A quantidade insuficiente de terrenos urbanizados inviabiliza a relocação em grande escala.



- As cidades não têm recursos financeiros suficientes para implementar relocações de porte.
- Os custos sociais enormes derivados do desenraizamento das comunidades que não desejam ser relocadas devido às redes sociais e capitais valiosas que as comunidades formaram ao longo dos anos.
- As autoridades públicas têm a obrigação legal de promover o acesso à habitação adequada aos pobres da cidade.
- A relocação de comunidades gera custos e consequências ambientais.
- Em muitos casos, as comunidades têm o direito legal de permanecer onde vivem.

Assim, uma ampla gama de argumentos humanitários, éticos, religiosos, sociopolíticos, econômicos e ambientais pode justificar as políticas de regularização. Mais recentemente, os argumentos para a regularização também são baseados na noção jurídica da função social da propriedade.

Na maioria dos países latino-americanos, leis, políticas públicas e interpretações judiciais geraram uma cultura jurídica que salienta os direitos da propriedade individuais, sem preocupação consistente com o cumprimento da função social da propriedade — um princípio consagrado em muitas constituições nacionais (FERNANDES, MALDONADO COPELLO, 2009).

A cultura jurídica —que enfatiza os privilégios dos proprietários em detrimento das suas obrigações e outras responsabilidades sociais, ambientais e culturais que resultam da propriedade— serve de base a um processo essencialmente especulativo e ao *laissez-faire* de desenvolvimento urbano que tem contribuído para a segregação socioespacial, a degradação ambiental e o crescimento dos assentamentos informais. Uma força crescente, no sentido oposto, baseada na função social da propriedade, quer dar mais poder às administrações municipais em matéria de organização territorial e urbana e mais



**Um assentamento informal em Guayaquil, no Equador, exemplifica o descuido com áreas ecologicamente sensíveis.**

## QUADRO 2

### A função social da propriedade e desenvolvimento urbano

Um importante processo de reforma jurídica está em curso em alguns países latino-americanos, particularmente no Brasil (principalmente pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto de Cidade de 2001) e na Colômbia (principalmente pela Constituição de 1991 e pela Lei 388/1997). Esta reforma é baseada em dois princípios estruturais: a função social da propriedade e a integração do direito e gestão com a governança de terrenos e áreas urbanas.

Os sistemas jurídico-urbanos emergentes redefinidos têm como objetivo:

- uma distribuição justa dos custos e oportunidades de desenvolvimento urbano entre proprietários, incorporadores, autoridades públicas e sociedade;
- a afirmação do papel central das autoridades públicas na definição de uma ordem territorial adequada, por meio de planejamento e gestão;
- a separação clara entre direitos de propriedade e direitos de construção/melhorias;
- novos critérios para calcular a indenização por expropriações,
- a duração reduzida da ocupação para a existência do usucapião e
- o fortalecimento do reconhecimento dos direitos de ocupantes e proprietários.

No Brasil, a função social da propriedade é cumprida quando o uso da terra é consistente com o plano diretor. O conceito da função social da propriedade também foi ampliado para cobrir a propriedade pública e o registro da propriedade. Uma série de direitos coletivos para orientar os processos de ordenamento do uso e desenvolvimento urbano foi aprovada, dentre eles, o direito ao planejamento urbano; o direito social à moradia adequada; o direito a um meio ambiente equilibrado; o direito da comunidade e a obrigação das autoridades públicas de recuperar a valorização da terra gerada pela ação destas e pela legislação urbana; e o direito à regularização de assentamentos informais consolidados.

Fonte: Fernandes e Maldonado Copello (2009).

poder à participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões locais (quadro 2).

Já se iniciou uma reforma jurídica em alguns países e outros começaram a reconhecer os direitos individuais e coletivos dos residentes, em assentamentos informais, para permanecer na terra que ocupam como parte integrante do direito social à moradia adequada. Na Colômbia e na Venezuela, por exemplo, a regularização de terras já se tornou um elemento fundamental do direito constitucional social à moradia adequada.

A Constituição Federal do Brasil, de 1988, reconheceu que aqueles que viviam em assentamentos informais urbanos há pelo menos cinco anos tinham o direito de regularizar a terra ocupada se tivesse até 250 metros quadrados. Foram concedidos direitos de propriedade individuais e/ou coletivos para assentamentos em terras privadas por usucapião, enquanto os direitos individuais e/ou coletivos de arrendamento foram concedidos para assentamentos em terras públicas. Em 2000, foi dada a condição de direito constitucional à moradia adequada social. O Estatuto da Cidade de 2001 regulamentou as disposições constitucionais e estabeleceu uma abordagem ampla para a regularização de terras, combinando a legalização, melhoria e outras políticas de planejamento urbano relacionadas.

Com o passar do tempo, situações há muito ignoradas ou toleradas pelos governos levaram à geração de direitos aos moradores. Essa mudança foi acompanhada por uma erosão do poder discricionário do governo sobre áreas informais consolidadas, mesmo em terras públicas. Isso também pode resultar na perda da posse de terras públicas nos casos em que os direitos de usucapião sejam aplicáveis.



## QUEM PODE REGULARIZAR?

A responsabilidade de formular e promover políticas de regularização está diretamente relacionada à questão de quem tem o poder de regular o uso da terra urbana. Em países mais centralizados (por exemplo, Peru e México), os governos nacionais tendem a se responsabilizar pelas políticas de regularização. Em países mais descentralizados (por exemplo, Brasil), os governos municipais têm desempenhado um papel de liderança. Várias avaliações das políticas de regularização destacaram que a sua eficácia (e a integração de toda a organização territorial e regulamentação de assentamentos) só pode ser garantida quando todas as esferas governamentais participam na sua formulação (ALFONSIN, 1997, 1999; SMOLKA, LARANGEIRA, 2008; ANGEL *et al.*, 2006).

Além da coordenação intergovernamental, formaram-se vários tipos de parcerias entre as autoridades públicas, a comunidade privada e organizações voluntárias. Na Venezuela, por exemplo, organizações comunitárias (Comités de Tierras Urbanas) lideram o processo de regularização. Instituições acadêmicas e órgãos internacionais de desenvolvimento também tiveram um papel fundamental.

Dada a natureza interdisciplinar da regularização, profissionais de planejamento, arquitetura, engenharia e direito começaram a trabalhar em conjunto. Em países como a Venezuela e o Brasil, há um crescente movimento público de arquitetura e engenharia que tem como objetivo fornecer soluções técnicas que tratam das realidades dos assentamentos informais.

O envolvimento de profissionais da área de direito —por exemplo, funcionários de registro, magistrados do Ministério Público para o governo, defensores públicos, advogados, juízes— também é crucial para ajudar a resolver os problemas jurídicos complexos acumulados ao longo dos anos.

## QUEM PAGA A CONTA E COMO?

Os programas de regularização tradicionalmente têm sido financiados pelos orçamentos nacionais e municipais, taxas de escrituras, empréstimos de instituições financeiras internacionais e contribuições de órgãos de desenvolvimento bilaterais. A provisão de serviços públicos, especialmente a infraestrutura de saneamento, encarece tais políticas.

Para alcançar o grau de intervenção pública necessário, as políticas de regularização precisam ser mais autossustentáveis (SMOLKA, LARANGEIRA, 2008). Isso exigirá a captação de recursos de novas

**Novas moradias construídas por incorporadores privados em Bogotá, na Colômbia, subsidiadas com recursos públicos para ajudar os moradores de baixa renda.**



**Nuevo Usme, uma grande área ao sul de Bogotá, na Colômbia, foi reservada para investimentos públicos e desenvolvimento planejado, mas algumas áreas foram subdivididas e ocupadas pelos loteadores clandestinos (ou “piratas”).**



fontes, tais como receitas vinculadas ao desenvolvimento, operações urbanas e processos de recuperação da valorização das propriedades. Bogotá tem promovido esse tipo de redistribuição financeira na operação urbana de *Nuevo Usme*, que integra vários mecanismos públicos para intervir no mercado de terras. Cumpre-nos destacar a política da Colômbia de recuperação de incrementos da valorização de terrenos privados para o bem público, para poder oferecer terrenos urbanizados aos pobres da cidade, com a administração pública substituindo assim os loteadores clandestinos tradicionais (MALDONADO COPELLO, SMOLKA, 2003).

As cidades tiveram pouco sucesso em conseguir a contribuição dos moradores de assentamentos informais para o financiamento das políticas de regularização. Ao longo dos anos, a participação popular tem

sido incentivada de várias maneiras: desde a discussão de plantas de projeto até as decisões relativas à relocação e alocação de recursos, mas os moradores resistem fortemente a contribuir com os custos.

Um argumento recorrente sustenta que a regularização de um assentamento informal consolidado é o pagamento por parte das autoridades públicas e da sociedade de uma dívida histórica para com os pobres da cidade, que não devem ser penalizados ainda mais pela imposição de obrigações financeiras. Um contra-argumento é que regularização beneficia diretamente os moradores e valoriza a propriedade. Em alguns casos, escrituras do terreno foram concedidas gratuitamente ou por uma soma pequena ou simbólica, como no caso de CORETT, no México, onde a taxa de escritura cobrada custa apenas USD\$0,50 a USD\$2,00 por metro quadrado (ANGEL *et al.*, 2006).

O mesmo argumento de tentar ajudar o pobre está na raiz das decisões de não cobrar imposto sobre a propriedade, mesmo após a legalização dos assentamentos, porque os encargos financeiros da formalização seriam pesados para os moradores. A Lei de Regularização de 1983, pioneira de Belo Horizonte, no Brasil, é um exemplo dessa disposição. Entretanto, o fracasso de se impor um imposto sobre a propriedade limita a possibilidade de ampliarem-se as políticas de regularização e coloca em risco a prestação contínua de serviços (SMOLKA, DE CESARE, 2006). A falta de um imposto também contradiz o princípio de que pagar impostos é uma condição de cidadania que é necessária para reforçar os direitos legais. Não pagar impostos contribui ao estigma que já afeta os moradores de assentamentos informais.

Na ausência de qualquer contribuição financeira dos moradores, é improvável que as políticas de regularização alcancem a escala necessária para tornar os programas sustentáveis. Os pagamentos em espécie (mão-de-obra) têm sido usados em alguns casos, como o processo de construção coletiva de ajuda mútua (mutirão), uma prática incorporada na cultura brasileira pela qual os vizinhos ajudam-se uns aos outros na construção de casas. Mas poucas comunidades tomam a iniciativa de formular e implementar planos e projetos de regularização, mesmo quando um quadro de políticas públicas e assistência técnica estão disponíveis. As comunidades também raramente tomam a iniciativa de exigir uma declaração judicial dos seus direitos nominais à terra, em parte por causa dos custos.

Em algumas comunidades proativas, as negociações lideradas por funcionários públicos e/ou corretores privados têm sido mais frutíferas do que um processo legal. O fundador de uma dessas empresas privadas no Brasil, Terra Nova, ganhou o prêmio

de Empreendedor Social de 2008, em reconhecimento à sua bem sucedida negociação com antigos proprietários rurais, o que beneficiou milhares de famílias em vários municípios. Outro exemplo é o experimento do urbanizador social da região metropolitana de Porto Alegre (DAMASIO, 2006).

### **QUAIS SÃO OS RESULTADOS?**

Enquanto dezenas de projetos de regularização foram iniciados em toda a América Latina, são raros os relatórios sistemáticos dos seus resultados. Os mais comuns são avaliações de implementação do projeto, resultados sem muita informação quantitativa e, raramente, análises comparativas de procedimentos alternativos para resolver problemas de regularização. Mais de 120 desses projetos no Brasil são descritos em um relatório de Carvalho e de Campos Gouveia (2009).

Um punhado de outros relatórios de órgãos de implementação e de alguns terceiros independentes cobre um número limitado de projetos ou experiências de cidades ou países. Entre os exemplos estão uma análise das experiências de dez cidades no Brasil (LARANJEIRA, 2002); uma comparação de experiências no México, Brasil e Peru (ANGEL *et al.*, 2006); uma comparação de experiências no Brasil, África do Sul e Índia (KRUECKEBERG, PAULSEN, 2002); e uma análise das experiências de 71 programas em 13 países (CLICHEVSKY, 2006).

Relativamente, poucos relatórios usam métodos de avaliação e apresentam resultados quantitativos. Assim, muitas vezes é difícil determinar quantas famílias receberam acesso aos serviços urbanos ou escrituras. E a falta de um elemento avaliador no projeto significa muitas vezes que não existem dados da linha de base para comparações anteriores e posteriores à implementação.

Além disso, são poucos os relatórios que avaliam os projetos em termos dos seus



**Imagens de antes e depois mostram o assentamento Parque Royal no Rio de Janeiro que foi melhorado por meio do programa Favela-Bairro.**

próprios objetivos, que utilizam critérios de avaliação como eficácia e eficiência, ou que apresentem informações sobre a comparação dos prazos e custos reais de implementação em relação aos objetivos propostos. Em geral, os custos e prazos de execução ultrapassam as projeções, enquanto que os resultados ficam abaixo das expectativas. Por exemplo, dos 71 programas examinados por Clichevsky (2006), apenas seis incluíam comparações de números reais de pessoas atendidas com as projeções originais e nenhum dos programas atendeu mais do que 40 por cento do número de pessoas pretendido.

O pequeno número de avaliações globais dos programas de regularização sugere que

eles não foram totalmente bem-sucedidos em nenhuma esfera governamental, geralmente devido a problemas fundamentais de escala, formato e conteúdo (ALFONSIN, 1997; SMOLKA, LARANGEIRA, 2008; ROJAS, 2010). Programas e políticas de governo tendem a ser isolados, fragmentados, setoriais, marginais e seriamente subfinanciados (PAYNE, DURAND-LASSERVE, RAKODI, 2007). Ao mesmo tempo, programas de regularização pontuais tornaram-se um componente das políticas de habitação nacional em vários países da América Latina, junto a políticas públicas, que favorecem os subsídios à habitação, a desregulamentação da ordem jurídica urbana e ambiental e anistias indiscriminadas aos assentamentos ilegais.

Podemos aprender algumas lições destes 40 anos de experiência com programas de regularização, desde a lei peruana original de regularização de 1961 e do programa CORETT do México em 1974. O programa COFOPRI do Peru, lançado em 1996, reduziu o tempo para a obtenção de uma escritura de 7 anos para 45 dias, o número de etapas necessárias de 207 para 4 e o custo de USD\$ 2,156 por escritura para praticamente zero (GUERINONI, 2004). Outros relatórios de experiências em vários países mostram resultados consistentes em relação à obtenção de escrituras e os seus efeitos nos valores das propriedades (aumento de cerca de 25 por cento), o seu custo relativamente baixo e a relação da obtenção de escrituras com o prazo de ocorrência das reformas (BRAKARZ, GREENE, ROJAS, 2002; ANGEL *et al.*, 2006). Alguns relatórios também indicam que a regularização pode ter como efeito um processo de melhoria sistemática que produz bairros funcionais.

As avaliações dos projetos também indicam abordagens menos produtivas. Por exemplo, a regularização tem sido mais bem sucedida no tratamento de assentamentos

em terras públicas do que em terras privadas por causa do alto custo de legitimação das escrituras (CLICHEVSKY, 2006). Como muitos projetos de regularização têm sido feitos de forma isolada como casos especiais e em pequena escala relativamente ao tamanho do problema, estão sujeitos a descontinuidades administrativas e falta-lhes integração com outras políticas. Como mencionado, as avaliações rigorosas são raras e a maioria dos projetos não tem nenhum ou tem poucos dados de custos, impossibilitando analisar a sua eficiência.

Esses exemplos fornecem elementos suficientes para indicar o que não deve ser feito e, apesar disso, programas potencialmente contraditórios continuam a existir. Por exemplo, o Ministério das Cidades do Brasil tem dois programas de regularização de terras paralelos em curso. Habitar Brasil BID–HBB, patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, concentra-se no melhoramento urbano, enquanto que o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários propõe uma abordagem integrada para alcançar a sustentabilidade (FERNANDES, 2006).

Ainda hoje, políticas de regularização, tais como as campanhas da ONU-HABITAT, as Metas de Desenvolvimento do Milênio e outros programas nacionais, regionais e/ou municipais, tratam apenas de uma pequena parte do problema. Por exemplo, o Alvo 11 da 7ª Meta de Desenvolvimento do Milênio é reduzir mundialmente em 100 milhões o número de pessoas que moram em assentamentos informais até 2020. Todavia, isso

representa apenas um décimo do bilhão de moradores estimado pela ONU-HABITAT (2003).

O próprio fato de que o assentamento informal não terminou, tanto dentro como fora dos assentamentos regularizados, é um indicador claro dos limites desses programas. Em Belo Horizonte, por exemplo, a política de regularização municipal e os programas de apoio têm sido implementados continuamente desde 1983, mas a porcentagem de pessoas que vivem em favelas permaneceu praticamente a mesma. Em muitos casos, os programas de regularização têm sido tanto parte do problema como parte da solução em termos de impacto sobre novos assentamentos informais (SMOLKA, 2003).

## RESUMO

Leva muitos anos para implementar um programa de regularização totalmente integrado, especialmente se houver litígios jurídicos e legais envolvidos. Dada a diversidade das situações existentes, não há nenhuma resposta automática, mágica ou simplista, ou soluções que sirvam para todos os casos. É mais fácil, mais rápido e mais barato evitar que o processo de assentamento informal ocorra logo de início. No entanto, com todas as suas deficiências e restrições, é inegável que as políticas de regularização contribuem decisivamente para melhorar as condições precárias de vida das pessoas nas comunidades afetadas. O desafio está em melhorar o seu projeto e a implementação de modo a não estimular uma nova informalidade.



## CAPÍTULO 4

# Experiências com a regularização: os casos do Peru e do Brasil



**A Villa El Salvador é um dos assentamentos informais mais conhecidos em Lima, no Peru. Através de vários programas públicos e iniciativas locais autoorganizadas, algumas casas têm escritura e acesso a serviços, ao passo que outras, não.**

**A**s abordagens de regularização variam, refletindo os diferentes contextos dos países e objetivos das autoridades públicas, mas existem dois paradigmas principais. O primeiro prevê a legalização formal da propriedade por meio da emissão de escrituras de propriedade como catalisador ou gatilho para promover o investimento privado em habitação, facilitar o acesso ao crédito oficial e mercados, e reduzir a pobreza.

Embora a experiência peruana com essa abordagem seja a mais conhecida, o programa de legalização do México é muito mais antigo. Desde 1974, o programa CORETT do México (e mais tarde PROCEDE) pro-

move a regularização de assentamentos informais por meio da expropriação e da emissão de escritura, principalmente em terras comunais (*ejidos*). Em mais de 30 anos, 2,5 milhões de títulos foram distribuídos, mas o processo perdeu impulso nos últimos anos, parcialmente devido a alterações na legislação de *ejidos* de 1992 que permite a privatização. O programa PROCEDE, implementado de 1992 a 2006, deu escrituras individuais aos moradores de 26.000 *ejidos* (cerca de 90 por cento dos 29.000 *ejidos* do País).

O segundo paradigma tem um âmbito mais vasto e consolida a segurança jurídica da escritura combinada com um conjunto

de intervenções socioespaciais integradas que vinculam a legalização da posse da terra com a melhoria dos serviços públicos, planejamento urbano, e políticas socioeconômicas relacionadas. Esta abordagem é refletida na legislação nacional brasileira que incorpora o direito social à moradia adequada. Ainda que existam mais elementos avaliáveis sobre a abordagem usada no Peru do que a usada no Brasil, os resumos da experiência com a regularização em ambos os países revelam lições úteis.

### **ESCRITURAÇÃO COMO GATILHO DO DESENVOLVIMENTO: A EXPERIÊNCIA PERUANA**

Internacionalmente e na América Latina, a abordagem dominante de regularização da terra nas duas últimas décadas concentrou-se na legalização da posse de lotes individuais — também conhecido como escrituração ou formalização — como um programa independente. Este tem sido o foco da política de regularização do Peru, que tem sido grandemente influenciada pelas ideias do economista peruano Hernando de Soto (quadro 3). Essas ideias têm dominado o debate sobre a regularização de terras e foram traduzidas em políticas de legalização em grande escala.

Muitos países, incluindo o El Salvador, Peru, Camboja e o Vietnã, implementaram programas de escrituração em grande escala, enquanto outros, como a Albânia os estão iniciando. Todos os programas têm promovido mudanças na ordem jurídica nacional, criado um aparelho institucional centralizado e investido pesadamente em dados, mapeamento e cadastros. Como resultado, milhões de residentes de assentamentos informais urbanos têm recebido escrituras individuais.

O Peru é um dos líderes na prática dos programas de escrituração. Em 1996, o então presidente Alberto Fujimori criou a

#### QUADRO 3

#### Proposta de Hernando de Soto

Os livros de Hernando de Soto — *O Outro Caminho* (1989) e *O Mistério do Capital* (2000) — são *best sellers* internacionais que entrelaçam várias dimensões: dinâmica, inovação, criatividade e empreendedorismo dos processos informais; a estreita relação entre habitação informal e empresas informais; o valor econômico dos ativos informalmente criados; e os impedimentos causados por sistemas legais e de registro complexos e pela burocracia e corrupção.

O ponto-chave de de Soto é a sua proposta de que formalizar os direitos de propriedade impulsiona o desenvolvimento econômico em países transicionais de renda baixa. A sua proposta é a de que pobreza e o subdesenvolvimento econômico serão reduzidos removendo-se as barreiras legais e institucionais para a apropriação e transferência dos recursos econômicos produzidos informalmente. Fornecer a segurança da posse legal sob a forma de escrituras e registro de terras permitiria aos moradores dos assentamentos informais acessar o crédito oficial e financiar sua habitação, e investir em negócios.

As ideias de de Soto são atraentes, porque elas são simples e as suas estimativas de benefícios são grandes. Ele projetou que a escrituração de terras mobilizaria 9,34 trilhões de dólares de “capital morto” (USD\$ 6,74 trilhões apenas em habitação informal) resultante do desenvolvimento informal. Isso integraria os pobres urbanos no mercado e erradicaria a pobreza.

Como resultado, políticas de legalização em grande escala foram propostas amplamente como antídoto contra a pobreza urbana e a proposição de de Soto tem sido apoiada por agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento. Em 2006, com o apoio de de Soto, a ex-secretária de estado dos EUA, Madeleine Albright, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi criada a Comissão de Alto Nível sobre o Empoderamento Jurídico das Populações Carentes com um mandato original que enfatizava os direitos de propriedade e escrituração de terras.

COFOPRI (Comissão para a Formalização da Propriedade Informal), um órgão apoiado pelo Registro Predial Urbano e outros instrumentos jurídicos (especialmente para a aquisição prescritiva). O programa de escrituração foi financiado com recursos

nacionais, internacionais e do Banco Mundial.

O processo de formalização envolve três etapas: (1) a produção de informações sobre a terra e os obstáculos existentes à formalização dos assentamentos, (2) a identificação, a demarcação e o registro de lotes e de edifícios, e (3) a identificação dos ocupantes de direito. Cerca de 1,6 milhão de escrituras de propriedade livres foram distribuídas no Peru entre 1996 e 2006 (tabela 2).

### ***Críticas à escrituração***

Apesar de elogiar a escala do programa peruano, acadêmicos e autoridades executivas discutiram a natureza e a validade das suas bases e avaliaram os resultados da sua aplicação. Alguns críticos pensam que o foco estreito na formalização dos assentamentos rompeu com a tradição anterior da política de regularização que, no Peru, incluía a melhoria das políticas e de outros programas socioeconômicos de promoção da integração socioespacial das áreas e comunidades informais (RIOFRIO, 2008).

Em vez de discutir assentamentos, bairros e comunidades, a escrituração formal centra-

se em unidades, direitos de propriedade e operações do mercado livre individuais, independentemente do contexto social e consequências. A escrituração é implementada sem menção de redes de segurança social e bem estar, ou de cooperativas e bens públicos. Além disso, a abordagem de escrituração do Peru utiliza o registro universal à moda antiga, ao passo que outros modelos, tais como o registro de terras, provavelmente seriam mais adequados para atender a realidade dos assentamentos informais (ARRUÑADA, 2009).

Uma característica central subjacente à utilização de escrituras como uma intervenção singular refere-se à noção de “capital morto” de de Soto (2000). Além do valor da propriedade informal que poderia ser usado como garantia, essa noção implica que os recursos econômicos acumulados pela população pobre urbana na habitação informal e em atividades empresariais informais estão fora dos limites de contas nacionais e finanças.

Essa noção de que o capital gerado pelos processos informais está “morto” é enganosa. Nos países em desenvolvimento,

<b>TABELA 2</b>			
<b>Escrituras concedidas anualmente no Peru, 1996–2006</b>			
<b>Ano</b>	<b>Nº total de títulos registrados</b>	<b>Nº de títulos em Lima</b>	<b>Por cento de títulos Lima/Total</b>
1996	33.742	32.750	97
1997	129.392	125.768	97
1998	149.574	107.490	72
1999	322.053	110.986	34
2000	419.846	170.250	41
2001	115.599	29.457	25
2002	123.827	38.450	31
2003	70.401	16.696	24
2004	65.598	12.002	18
2005	71.300	8.866	12
2006	68.468	8.194	12
1996–2006	1.596.800	660.909	

Fonte: Calderon (2007a).





**Santa Maria, em San Juan de Lurigancho, um bairro de Lima, no Peru, é um assentamento informal de 15 anos de idade, onde a maioria das propriedades tinha escrituras há mais de 12 anos e, apesar disso, a área quase não recebeu melhorias.**

a tributação indireta sobre os serviços e o consumo muitas vezes gera mais receitas do que impostos diretos sobre a terra, propriedade e capital. Dados oficiais recentes do Brasil, por exemplo, indicam que os pobres pagam uma parcela maior de sua renda em impostos do que os ricos porque a maioria dos impostos é indireta (IPEA, 2009).

Apesar de um argumento recorrente sustentar que as políticas de regularização beneficiam as pessoas que não pagam impostos, a maioria dos cidadãos que vivem em áreas informais contribui decisivamente para a economia nacional.

Uma crítica georgista salienta que o foco sobre as escrituras de propriedade livres (a fim de prestar uma garantia financeira) não reconhece os recursos da renda da terra e serve aos interesses das elites proprietárias, isentando os proprietários dos recursos naturais da responsabilidade de pagar por serviços públicos (BATT, 2004).

Uma linha de críticas legais observa que o foco nos direitos individuais não leva em consideração as relações sociais de propriedade e de outras formas de direitos coletivos, de uso, restritos e temporários que podem beneficiar a sociedade. Há muitas questões

sobre a implementação. Por exemplo, quem realmente recebe as escrituras, os ocupantes e os inquilinos ou os proprietários? Transgressores sociais (por exemplo, traficantes de drogas) devem receber escrituras de terra pública? Que distinções devem ser feitas entre os assentamentos informais em terras públicas e os em terras privadas, e entre os direitos de propriedade e de habitação (PAYNE, FERNANDES, 2001)? As respostas a essas questões dependem de uma definição mais ampla dos direitos de propriedade.

### ***Avaliações empíricas da escrituração***

Já se passou bastante tempo desde a implementação dos programas do Peru e de outros programas de escrituração para que pesquisadores internacionais possam avaliar os resultados (PAYNE, DURAND-LASSERVE, RAKODI, 2007). Os resultados das pesquisas abordam os três pontos principais da pauta de de Soto: acesso ao crédito, investimento em habitação e redução da pobreza.

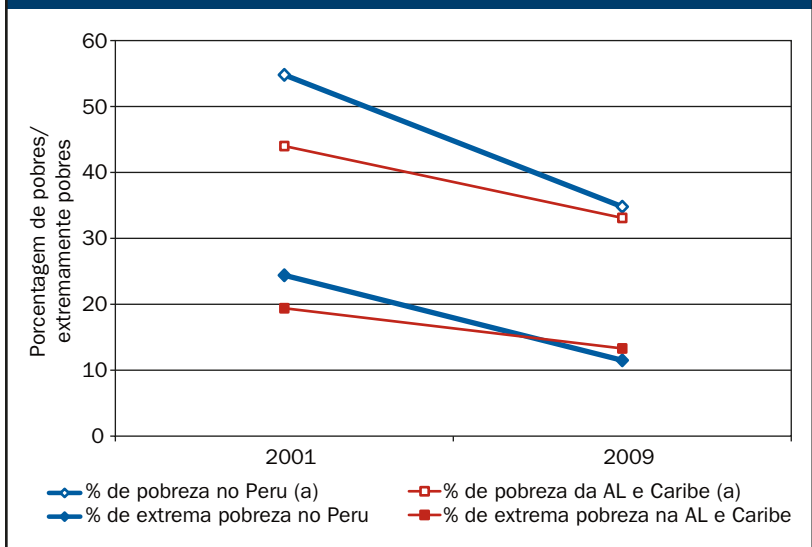
**1. Acesso ao crédito.** Os programas de formalização não promoveram mudanças

**TABELA 3**  
**Aumento do crédito para materiais de construção no Peru, 2003 a 2006**

Ano	Número de escrituras	Escrituras com hipoteca	Por cento do total	Crédito médio
2003	1.332.481	52.000	3,9	US\$5.596
2006	1.549.340	306.000	19,7	US\$2.075

Fonte: Riofrio (2008).

**FIGURA 1**  
**A taxa de pobreza no Peru tem declinado mais rapidamente do que a da América Latina**



Fonte: CEPAL (2010).

Nota: (a) inclui os extremamente pobres.

significativas no acesso ao crédito formal (DEININGER, FEDER, 2009). Ao contrário, a situação de emprego parece ser mais importante para a obtenção de crédito do que um título de propriedade. Os estudos demonstram que os trabalhadores assalariados com escrituras de propriedade tiveram maior acesso ao crédito oficial do que os desempregados com escrituras e trabalhadores empregados sem escrituras de propriedade têm mais acesso ao crédito formal do que pessoas desempregadas que tenham escrituras (CALDERÓN, 2006; FIELD, TORERO, 2006).

O crédito oficial é a exigência mais comum para comprar materiais de construção (tabela 3), mas geralmente não exige

apresentação de escrituras (MIRANDA, 2002). Como há muito tempo acontece em vários países (por exemplo, no Brasil, Caixa Econômica Federal), o crédito oficial tem sido oferecido regularmente para a aquisição de materiais de construção, por meio de diversos programas governamentais que normalmente não exigem a apresentação de escrituras de propriedade. O acesso ao crédito também tem sido associado a outros fatores como contatos, língua e educação (SMETS, 2003).

Apesar de a existência de escrituras de propriedade e do aumento médio dos valores dos imóveis em 25 por cento depois que as escrituras foram concedidas (ANGEL *et al.*, 2006), a maioria dos bancos ainda têm dificuldades de dar crédito aos pobres, exigem garantias maiores do que o valor dos empréstimos (especialmente em zonas periféricas onde as propriedades têm baixo valor de mercado) e não confiam no sistema de reintegração de posse (CALDERON, 2006). Os critérios financeiros e técnicos utilizados pelos bancos comerciais, a burocracia correspondente e a comprovação de renda necessária para dar entrada nas operações geram custos elevados para empréstimos aos pobres.

Ironicamente, a pesquisa também mostra que a maioria dos moradores dos assentamentos informais não quer crédito oficial de bancos comerciais — prefere outras fontes informais mais flexíveis de crédito encontradas nas suas redes sociais. Além disso, temem os riscos envolvidos na hipoteca da sua única propriedade (normalmente a casa da família) dada como garantia para obter o financiamento bastante limitado oferecido pelos bancos comerciais (FIELD, TORERO, 2006).

## 2. Investimento em habitação.

Escrituração ajuda, mas não é uma condição indispensável para promover os investimentos

no processo de consolidação da habitação. A maioria das cidades latino-americanas demonstra que as escrituras não são necessárias para que as pessoas invistam sistematicamente na sua casa e/ou na sua empresa informal. Quando os moradores se sentem seguros e não temem o despejo, rotineiramente aumentam as suas atividades de investimento em habitação (PAYNE, FERNANDES, 2001).

**3. Redução da pobreza.** A pobreza abrange mais do que a falta de títulos de propriedade e a informalidade abrange mais do que a pobreza, mas a escrituração por si só pode ter alguma relação com a redução da pobreza. Por exemplo, a figura 1 mostra que, enquanto o Peru implementava os programas de larga escala de escrituração durante a década de 2000, a sua taxa de pobreza diminuiu em comparação com a taxa da América Latina como um todo.

Naturalmente, a erradicação efetiva da pobreza requer investimentos consistentes e significativos em bens públicos como infra-

estrutura, educação e política social, bem como no emprego e em estratégias de geração de renda. As pesquisas indicam uma associação entre as políticas de formalização e o aumento nas taxas de nutrição, na melhoria da educação e na redução do número de dias de absentismo escolar entre as crianças (GALIANI, SCHARGRODSKY, 2004), maior participação na força de trabalho (FIELD, 2007) e diminuição nas taxas de gravidez na adolescência (FIELD, 2006). Entretanto, as relações causais permanecem obscuras e é difícil atribuir essas alterações à regularização fundiária.

### **SEGURANÇA DA POSSE COMO PROGRAMA INTEGRADO: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

Embora seja do interesse de todos os moradores urbanos ter os assentamentos consolidados devidamente regularizados, o desafio para as autoridades políticas tem sido o de conciliar os interesses individuais e os direitos dos moradores de assentamentos informais com os interesses públicos e obrigações



**A favela de Rio das Pedras no Rio de Janeiro, Brasil, esparrama-se ao lado de um conjunto de novas casas populares.**

de todos. A abordagem integrada da regularização socioespacial tenta garantir a segurança da posse individual, mantendo as comunidades nos seus locais originais, com o objetivo de garantir que os principais beneficiados sejam os pobres urbanos. Naturalmente, o pleno reconhecimento da segurança da posse legal continua a ser uma meta, pois garante que os moradores não serão expulsos ou pressionados por entidades públicas ou proprietários.

Alcançar a integração socioespacial exige um amplo conjunto de estratégias e medidas que vão desde a promoção da sustentabilidade urbana e ambiental ao fortalecimento das comunidades locais e o poderio das mulheres. Algo que motiva essa abordagem integrada no Brasil é o direito social à moradia adequada, promovida pelo Programa da ONU para o Direito à Moradia Adequada (Programa UNHRP) entre outras organizações, e que inclui o direito de todos a viver em condições dignas e de participar de modo justo das oportunidades e dos benefícios gerados pelo desenvolvimento urbano.

A questão é como obter a segurança de posse e uma regularização socioespacial integrada. Algumas políticas de regularização têm combinado a legalização da posse (também formalização ou escrituração) com a melhoria das áreas informais. Outras possuem, também, uma dimensão socioeconômica (para gerar renda e oportunidades de emprego) e/ou uma dimensão cultural

(para superar o estigma dos que residem em áreas informais).

A melhoria não segue necessária ou facilmente a legalização e vice-versa. Proporcionar a segurança da posse, sem considerar outras questões, por vezes cria novos problemas urbanos, ambientais e financeiros. Por exemplo, legalizar alguns lotes dificulta o alargamento de ruas ou outros investimentos de infraestrutura e aumenta o custo da desapropriação necessária relacionada com a melhoria.

### **Sucessos e fracassos**

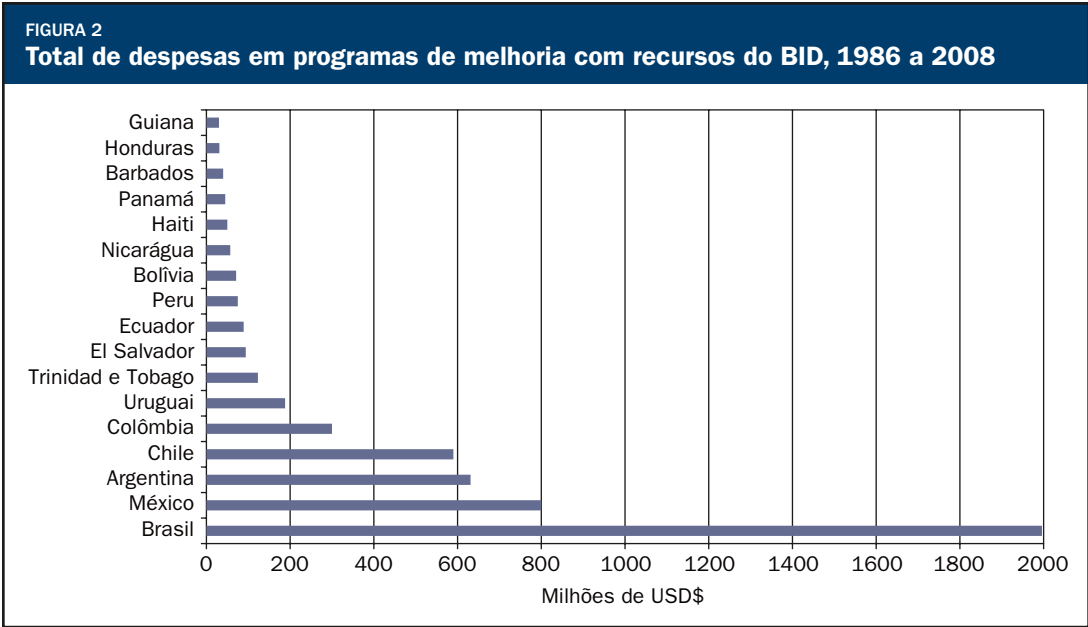
Os municípios brasileiros têm sido muito mais bem sucedidos em melhorar os assentamentos informais do que em legalizá-los, embora a maioria dos programas de modernização não tenha levado à escrituração. O internacionalmente aclamado programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, distribuiu apenas 2.333 escrituras em um universo de mais de 50 mil famílias, e somente 145 concluíram o processo de registro (LARANGEIRA, 2002). Uma das razões para esta baixa taxa de escrituração é que os ocupantes têm que lidar com uma burocracia complexa por conta própria para concluir o processo. Uma revisão dos programas de regularização em 385 municípios em 27 estados envolvendo 2.592 assentamentos indica que a emissão do registro das escrituras está progredindo, mas a taxa de conclusão é baixa (tabela 4).

O programa Favela-Bairro, recentemente substituído pelo programa Morar Carioca, envolve um grande investimento público em infraestrutura, serviços, espaços públicos e instalações comunitárias, além da consolidação contínua de habitação para os moradores. O programa melhorou as condições de vida, mesmo sem a segurança da posse legal integral, e também valorizou os terrenos, propriedades e aluguéis, acompanhado por mudanças significativas na composição

**TABELA 4**  
**Resultados da regularização e escrituração no Brasil, 2009**

	Famílias		
	Regularizações iniciadas	Escrituras emitidas	Escrituras terminadas
Número	1.706.573	369.715	136.974
Porcentagem	100%	21,7%	8,0%

Fonte: SNPU/Mcidades (sem data).



Fonte: Rojas (2010,142).

socioeconômica da comunidade local (ABRAMO, 2009).

Lançado em 1994, as duas primeiras fases do programa Favela-Bairro envolveram 253 mil residentes de 73 assentamentos e tiveram gastos de cerca de USD\$ 4.000 por família. O programa e o seu sucessor têm como meta a promoção da inclusão no setor formal da cidade, depois de uma melhoria inicial física e de planejamento urbano que envolveu moradores e ONGs locais. Só recentemente a legalização das áreas ocupadas foi introduzida em algumas áreas, por meio de pedidos de usucapião e documentos de arrendamento. O programa tinha perdido impulso nos últimos anos depois das mudanças na administração política local, mas recentemente foi renomeado e revitalizado.

Um problema particular tem sido a falta de aumento das intervenções (ROJAS, 2010). A maioria das políticas de regularização existentes tem abordado apenas um pequeno número de assentamentos informais. Por exemplo, das 1.200 favelas do Rio de Janeiro, o caro programa Favela-Bairro cobriu menos de 100 delas, apesar de

estarem entre os maiores assentamentos. Ao longo dos anos, algumas políticas de regularização se tornaram mais sofisticadas tecnicamente, mais sensatas ambientalmente e mais participativas, mas os programas continuam a beneficiar um pequeno número de pessoas, principalmente por causa dos seus elevados custos financeiros.

O programa de regularização de Porto Alegre é de dimensão limitada, mas está entre os mais abrangentes, pois integra a sustentabilidade socioeconômica, financeira e urbano-ambiental através de melhorias físicas, introduz a legalização e oferece programas socioeconômicos e culturais que visam a gerar emprego e renda (SMOLKA, DAMASIO, 2005). Além disso, programas de regularização com limitação espacial afetam a mobilidade da população e valorizam os preços dos imóveis. Tais impactos poderiam ser menores se as políticas fossem mais amplamente aplicadas.

**Custos e benefícios**

Os programas de regularização são dispendiosos. Embora os gastos de melhoria por



**O programa Favela-Bairro construiu um centro comunitário em um bairro no norte do Rio de Janeiro.**

país não estejam disponíveis, as despesas totais em projetos patrocinados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) indicam que o Brasil gastou muito mais do que outras nações nesses programas (figura 2). Em contraste, as despesas relacionadas ao BID no Peru, com menos ênfase na melhoria urbana, corresponderam a cerca de 4 por cento das do Brasil.

Os custos de melhoria por moradia variam bastante: dependem da geografia específica do bairro, da sua localização, da infraestrutura existente e de quantas famílias necessitam ser relocadas para instalar infraestrutura. A análise de vários projetos produz médias significativas e os seus resultados confirmam que os serviços de melhorias em bairros estabelecidos são de 2 a 3 vezes mais caros do que a instalação desses serviços no momento da construção original.

Os custos de melhorias no programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro foram de cerca de USD\$ 4,000 por família. Comparativamente, os custos de melhoria no projeto Guarapiranga, em São Paulo, foram de USD\$ 5,000 por família, e os do Projeto Ribeira Azul, em Salvador, foram cerca

de USD\$ 3,600 por família. Os custos de pavimentação, esgoto e drenagem em todos os projetos corresponderam a 50 a 60 por cento das despesas (ABIKO *et al.*, 2007). Um dos motivos de os custos aumentarem tem sido a crescente complexidade dos projetos de melhoria ao longo do tempo—por exemplo, pela adição de componentes relacionados à saúde, geração de renda e desenvolvimento comunitário.

Apenas algumas análises calcularam os resultados de custo-benefício dos projetos de melhoria. Um relatório do BID sobre o programa Favela-Bairro usou a valorização das propriedades para medir os benefícios (ROJAS, 2010). Por exemplo, Cuenin (2010: 206–207) relata que os cálculos de valorização da propriedade resultante dos programas de melhorias no estado de Pando Norte, no interior do Uruguai, e na região norte de Montevideu produziram taxas internas de retorno de 28 e 25 por cento, respectivamente, muito superiores à taxa de referência de 12 por cento. No programa Favela-Bairro, a taxa de retorno ficou na faixa de 13 a 71 por cento, com um retorno médio de 42 por cento (CUENIN, 2010, 207).

Mesmo com as deficiências existentes, as políticas de regularização socioespaciais integradas podem ter uma importância social e econômica enorme. Elas podem promover o desenvolvimento socioeconômico das comunidades, a sua estabilidade política, a racionalidade e a eficiência da gestão urbana, e a minimização dos impactos sociais e ambientais. Certamente, não vão acabar com a pobreza urbana, mas podem melhorar as condições de habitação e de vida de milhões de pessoas.

### **AValiação DAS EXPERIÊNCIAS DE REGULARIZAÇÃO**

Os programas de larga escala de escrituração do Peru têm aumentado a segurança da

posse em assentamentos informais —uma grande realização. Eles também aumentaram o valor das propriedades dos moradores afetados, a um custo relativamente baixo. No entanto, esses programas também têm criado muitos problemas que poderiam ser resolvidos por meio da implementação de processos mais sustentáveis. Devido ao seu baixo custo, é irônico que um dos problemas dos programas de escrituração seja a sustentabilidade financeira. O custo financeiro imediato da primeira fase de operação do COFOPRI (19962004) foi de USD\$ 66,3 milhões, co-financiado por um empréstimo do Banco Mundial em 1998 e pelo Governo do Peru. Durante esse período, 1.481.000 títulos de propriedade foram emitidos, beneficiando cerca de 5,7 milhões de moradores urbanos. Não foram cobradas taxas substanciais dos beneficiários pela escrituração ou registro (ANGEL *et al.*, 2006).

O custo aparentemente baixo (média de USD\$ 64 por título) parece contradizer o argumento de que as políticas de escrituração em grande escala não são autossustentáveis financeiramente. De fato, muitas das famílias beneficiárias poderiam ter pagado os títulos no Peru, especialmente considerando-se que houve um aumento no valor das propriedades. Além disso, essas famílias poderiam também pagar os impostos de propriedade, embora muitas áreas legalizadas não tenham sido integradas ao sistema de imposto sobre a propriedade.

Sempre que a regularização fundiária foi reduzida apenas à dimensão de escrituração, pouca atenção tem sido dada à necessidade de promover um desenvolvimento urbano integrado do ponto de vista socioespacial, pois é muito caro. Essa abordagem não tratou as causas subjacentes dos assentamentos informais ou da pobreza. Além disso, tais programas de escrituração criaram a expectativa de que todos os assentamentos informais serão, mais cedo ou mais tarde,

legalizados. Essa expectativa tem estimulado ainda mais o aparecimento de assentamentos informais, principalmente em terras públicas, onde a grande maioria das escrituras no Peru foi emitida. Lamentavelmente, alguns assentamentos que foram regularizados não são sustentáveis dos pontos de vista urbano e ambiental.

A maioria dos programas de formalização não conseguiu reformar o sistema obsoleto de registro dos direitos à terra e à propriedade e, por vezes, gerou sistemas paralelos e conflitantes. Apenas recentemente foram feitos esforços no Peru para conciliar o sistema de registro público com o cadastro de terras urbanas paralelo, criado pela COFOPRI. Essa é uma questão importante, porque em muitos países latino-americanos o registro público do título de terra é o que constitui propriedade.

A abordagem do Brasil em relação a assentamentos informais tem enfatizado que a segurança da posse e a integração socioespacial devem ser combinadas para garantir a permanência das comunidades, com melhores condições de vida e de habitação na terra que já ocupam há muito tempo. As políticas de regularização brasileiras relacionam a legalização aos programas de melhoria e, algumas vezes, a programas socioeconômicos, enfatizando a participação popular efetiva em todas as fases do processo.

A experiência brasileira aplica diferentes soluções jurídicas para situações diferentes, usa diversos instrumentos jurídicos para lidar com assentamentos informais em terras públicas e em terras privadas, acarreta custos mais elevados por família, em razão dos custos de urbanização, e cobriu um número menor de lares. E o Brasil tem agora cerca de 1 milhão de escrituras em processo, ainda que por meio de um sistema fragmentado, liderado pelas administrações municipais, ao contrário do processo centralizado do Peru.



**Especuladores improvisaram a posse de terra na expectativa de melhorias públicas futuras decorrentes da escrituração em Chincha, uma área costeira do Peru.**

Não basta “legalizar o ilegal” sem provocar mudanças no sistema jurídico-urbano que levou à ilegalidade em primeiro lugar, especialmente em nome da luta contra a pobreza. A escrituração por si só fornece segurança jurídica da posse aos moradores, um passo necessário, mas insuficiente para promover a integração socioespacial, o que pode comprometer a permanência das comunidades nos assentamentos legalizados.

### **CONSEQUÊNCIAS IMPREVISTAS**

Ao não enfrentar diretamente a natureza e as causas do fenômeno dos assentamentos informais, as políticas de regularização muitas vezes geram consequências imprevistas. Quando concebidas de maneira isolada do conjunto mais amplo de políticas de urbanização, habitação, urbanas e fiscais, as políticas de regularização têm pouca relação com outras questões, como terrenos vagos, propriedades subutilizadas e terrenos públicos disponíveis. Normalmente, não abordam a prevenção de novos assentamentos informais, embora o programa PRIMED na Colômbia seja uma exceção.

Apesar de vários objetivos dos programas de escrituração em grande escala, como aqueles do Peru, não terem se materializado plenamente, a pesquisa revelou consequências imprevistas relacionadas aos impactos no mercado de terra informal: a formalização de assentamentos insustentáveis, a gentrificação de bairros, a manipulação política dos programas de regularização e problemas com o registro de novas escrituras de propriedade.

Alguns estudos indicam que as políticas de regularização aumentaram os preços dos terrenos em mercados informais. Melhorias físicas têm atraído mais pessoas a viver nessas áreas e isso esgota a capacidade remanescente da infraestrutura, serviços e equipamentos recém-implementados. Distorções e abusos na escrituração também ocorreram, tais como os chamados “lotes de turista” no Peru, onde pessoas que não moravam em um bairro demarcavam lotes na expectativa de receber a escritura da propriedade (RIOFRIO, 2008).

Formaram-se novos assentamentos informais na expectativa de que eles seriam legalizados e a escrituração foi vista como uma espécie de licença para invadir. Embora aproximadamente 500 mil escrituras tenham sido distribuídas em Lima entre 1996 e 2000, por exemplo, as invasões de terra também se multiplicaram durante esses anos em um ritmo sem precedentes (CALDERON, 2007b). Uma maior probabilidade de regularização de terras, portanto, teve o efeito irônico de estimular o processo de aparecimento de assentamentos informais (SMOLKA 2003; SMOLKA, LARANJEIRA, 2008).

Os programas de regularização dão segurança individual de posse e proteção contra o despejo legal, mas também podem causar a elitização, especialmente em áreas localizadas centralmente e em regiões valorizadas onde incorporadores e loteadores possuem



pressionar os residentes para vender seus lotes (DURAND-LASSERVE, 2006).

Muitas comunidades tradicionais de São Paulo, por exemplo, foram convertidas de assentamentos informais a incorporações para a classe média e alta.

As políticas de legalização também têm levado a crescentes expectativas de gentrificação no Vidigal, uma favela antiga e bem localizada no Rio de Janeiro. Um artigo de jornal relatou que um incorporador vinha comprando lotes gradualmente no mercado informal (preços em torno de R\$ 35.000 ou USD\$ 20,000), na expectativa de que a área viesse a ser legalizada. Ele planejava construir um hotel, mas a licença de operação lhe foi negada (AZEVEDO, 2010).

Algumas áreas regularizadas foram e continuam a ser insustentáveis em termos urbanos e ambientais, como edifícios construídos precariamente. Muitos assentamentos legalizados ainda carecem de saneamento, água, serviços de utilidade pública, infraestrutura e espaços públicos — em alguns

casos, 10 anos após a sua regularização. Algumas medidas tratam da mitigação dos problemas ambientais existentes e só recentemente foram realizados esforços sistemáticos no Peru para fornecer serviços e infraestrutura.

As políticas de regularização, por vezes, têm sido utilizadas como veículos de clientelismo político em regimes de “escrituras por votos”. Em outros casos, o processo político não corrige os desequilíbrios históricos entre homens e mulheres. Muitas mulheres em assentamentos informais ainda não têm controle jurídico pleno sobre os seus bens. No Peru, todavia, 56 por cento das escrituras do COFOPRI foram concedidas às mulheres, o que está relacionado com o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho.

Dados esses fatos, se o programa de escrituração tivesse sido malsucedido, seria melhor se os residentes de assentamentos informais consolidados fossem deixados à própria sorte? A resposta é não. Tais



**Edifícios comerciais modernos elevam-se sobre o remanescente da favela Coliseu perto da Avenida Faria Lima em São Paulo, no Brasil.**

programas de escrituração são em parte políticas de habitação e, para serem bem-sucedidos, deveriam ser repensados em um contexto mais amplo de políticas fundiárias, urbanas, habitacionais e fiscais preventivas que efetivamente ampliassem as condições de acesso a terrenos urbanizados e moradia. Nessa perspectiva, a questão da legalização de assentamentos informais torna-se ainda mais relevante e mais complexa.

As políticas de escrituração são muito importantes para

- promover a segurança da posse e dar proteção contra o despejo forçado;
- ajudar os governos a cumprir sua obrigação de garantir o direito social à moradia;
- assegurar o ressarcimento justo aos residentes em casos de relocação;
- minimizar conflitos jurídicos futuros com famílias e comunidades, esclarecendo os direitos de propriedade;
- definir regimes fundiários e de propriedade para proteger investimentos futuros por parte de residentes e terceiros, dentro das condições impostas pelas políticas de regularização;
- facilitar aos residentes a oferta da sua propriedade como garantia, ou a obtenção de acesso a outros tipos de moradia formal, ou crédito a consumidor;
- fortalecer as comunidades, reconhecer os direitos básicos de cidadania e promover a estabilidade sociopolítica;
- tratar dos desequilíbrios de gênero; e
- gerar dados sobre limites dos lotes e de edifícios existentes para o sistema municipal de imposto sobre a propriedade.

## RESUMO

A regularização empregou duas abordagens principais que têm sido exploradas em dois estudos de caso: a legalização da posse, por

meio de escrituras, na expectativa de que isso impulsione o desenvolvimento, tal como ocorreu no Peru, e a melhoria mais ampla dos serviços efetuada simultaneamente à legalização da posse, conforme ocorreu no Brasil.

A legalização do Peru foi implementada em grande escala, cobrindo cerca de 1,6 milhões de lares em um período de dez anos e a um custo relativamente baixo de USD\$ 64 por família. Não foram cobradas taxas das famílias e os valores de propriedade aumentaram, em média, 25 por cento — um incremento maior do que os custos do programa. Dos efeitos correspondentes esperados, houve algumas melhorias de habitação e redução da pobreza, mas poucos indícios de melhoria de acesso ao crédito.

O programa de melhoria mais amplo do Brasil foi mais limitado em escala e o seu custo por família variou de USD\$ 3,500 a USD\$ 5,000 — 50 a 80 vezes mais altos do que no Peru. Embora existam poucos estudos de custo-benefício do programa do Brasil, os existentes mostram que a valorização da propriedade excede os custos de melhorias, ainda que a uma taxa abaixo da valorização resultante de nova urbanização. Os dois programas tiveram efeitos imprevistos ou contrários ao esperado. A questão principal, como na maioria dos programas de anistia, é que eles estimularam mais o comportamento negativo — nesse caso, assentamentos informais — que os programas estavam tentando resolver. Outro efeito foi a gentrificação, principalmente em bairros mais centrais. Em geral, os programas foram bem sucedidos, pelo fato de proporcionarem uma posse mais segura e produzir benefícios que excederam os custos do programa, embora nenhum deles tenha atingido todos os seus objetivos.



## CAPÍTULO 5

# Questões jurídicas adicionais relacionadas à regularização



**Incorporadores privados construíram moradias em terrenos urbanizados em terras de antigos ejidos no México, mas a ocupação por autoconstrução continua do lado de fora dos muros**

**P**romover o progresso no complexo campo da regularização de terras acarreta uma série de questões jurídicas e objetivos paralelos.

Devido à importância para a sociedade de a sua população ter moradia, espera-se que as políticas relacionadas com a regularização atendam a outros objetivos sociais além da segurança da posse —questão complicada pelo fato de existirem muitas formas de posse além da escritura livre— que podem proporcionar segurança aos ocupantes.

### TIPOS DE DIREITOS DE POSSE

Os moradores de assentamentos consolidados muitas vezes não consideram a escritura uma prioridade, porque já consideram sua posse segura. Alguns até consideram a escritura prejudicial aos seus interesses, pois implica encargos potenciais e pode restringir a

sua capacidade de utilizar ou alienar a propriedade se a escritura estiver sujeita aos regulamentos urbanos e ambientais. A questão da escrituração das propriedades é relevante para todos aqueles que moram em áreas informais consolidadas, porque os fatos que geram a percepção de segurança da posse de muitos residentes mudam.

A escrituração continua a ser a principal forma de promover a segurança jurídica total e duradoura da posse, embora a segurança da posse possa ser dada aos ocupantes por muitos tipos diferentes de títulos ou direitos executórios:

- escrituras livres individuais ou coletivas, obtidas geralmente pela venda, doação das autoridades públicas ou usucapião;
- escrituras de arrendamento individuais ou coletivas sobre terras públicas (incluindo variações de arrendamento de

longo prazo como a “Concessão de direito real de uso” e a “Concessão de uso especial para fins de moradia”, amplamente usadas no Brasil);

- demarcação de “Zonas especiais de interesse social” (ZEIS) que permitem o início de uma nova cadeia de transferência de propriedade, possibilitada pela legislação federal brasileira de 2009;
- direitos de superfície, que se referem à propriedade apenas da superfície do terreno, com outros direitos reservados;
- o direito anticrético, como usado na Bolívia e no Equador. Trata-se de um contrato de aluguel em que o inquilino paga ao senhorio um montante fixo no início do período do aluguel em vez de pagar mensalmente; no final do período do aluguel, o inquilino recebe o pagamento antecipado pago do aluguel de volta do senhorio; se o senhorio não devolver o dinheiro, o inquilino adquirirá a propriedade;
- fideicomissos comunitários de terras, em que uma organização comunitária possui a terra de determinado assentamento;
- cooperativas (ainda influentes no Uruguai, por exemplo);
- títulos supletórios (títulos complementares), que reconhecem a posse, como usados na Nicarágua e na Venezuela, por exemplo;
- licenças temporárias ou autorizações de ocupação; e
- contratos de arrendamento social.

Quando os direitos fundiários são mal definidos ou não claramente reconhecidos pelo sistema jurídico, as políticas de emissão de escrituras podem adotar uma abordagem incremental que amplia os direitos jurídicos dos residentes ao longo do tempo. Mas isso não significa que haja uma evolução contínua dos direitos ou um processo automático que leve de uma forma jurídica mais precá-

ria da ocupação a uma escritura de propriedade legítima.

Por exemplo, os arrendatários podem tornar-se proprietários como resultado da evolução das políticas de terra, mas não há garantia de que isso aconteça. E não existe razão para se considerar o arrendamento uma forma inferior de posse. Como um meio de aumentar a permanência das comunidades nas terras regularizadas, os arrendamentos podem ser uma opção melhor do que a escritura normal, enquanto que escrituras coletivas podem ser uma opção melhor do que as escrituras individuais. O instrumento jurídico escolhido depende de cada situação.

Soluções coletivas jurídicas —como escrituras de propriedade ou arrendamentos coletivos, fideicomissos de terras, propriedade social (*propiedad social* como na Venezuela), propriedade coletiva (*propiedad colectiva*) e outras formas de direitos comunais, como os *ejidos* mexicanos —podem corresponder mais estreitamente ao caráter coletivo de muitos processos de assentamento informal. Essas soluções também podem fazer sentido onde seja difícil definir lotes individuais, como em assentamentos densamente configurados, e onde os programas de regularização precisem atingir uma escala sustentável.

A escritura coletiva exige o estabelecimento de normas para se definir o processo de tomada de decisão coletivo em uma ampla gama de questões, incluindo a venda futura de terrenos e edifícios legalizados, ou como as questões de propriedade e de construção serão decididas em uma comunidade com escritura coletiva. A pressão econômica para ignorar essas regras e vender lotes informalmente tornou-se generalizada nos *ejidos* mexicanos situados perto de cidades em rápido crescimento, comprometendo os objetivos originais da comunidade.

## QUESTÕES JURÍDICAS DE OCUPAÇÃO DA TERRA

Três situações jurídicas principais de assentamentos territoriais informais exigem diferentes abordagens jurídicas e, portanto, políticas de regularização diferentes:

- assentamentos ocupados principalmente por pobres urbanos, nos quais os moradores têm seus próprios direitos (individuais ou coletivos) de regularização das áreas ocupadas e são reconhecidos pela ordem jurídica;
- assentamentos ocupados principalmente por pobres urbanos, nos quais as autoridades públicas têm poder discricionário mais amplo para determinar as condições do programas de regularização; e
- assentamentos informais nos quais os moradores não são, predominantemente, os pobres urbanos (quadro 4).

Um aspecto jurídico fundamental a se levar em conta é o regime inicial da propriedade da terra, pois a regularização de assentamentos consolidados em terras públicas deve ser implementada diferentemente da regularização de assentamentos em terras privadas. A transferência direta da propriedade pública aos ocupantes da terra, seja por venda ou doação, geralmente requer autorização jurídica específica. Quando existe transferência de propriedade pública no âmbito dos programas de regularização, uma confusão comum muitas vezes é feita entre os direitos de propriedade e o direito à moradia.

Garantir o acesso à habitação de interesse social adequada àqueles que dela necessitam é o principal papel legal e a obrigação das autoridades públicas. Isso não é o mesmo que conceder, exclusivamente, títulos de propriedade ou escrituras individuais da terra. Na verdade, para muitos assentamentos em terras públicas, a propriedade individual da terra pode não ser a melhor opção.

### QUADRO 4

#### Regularização de assentamentos que não são de pobres

**E**mbara seja de interesse da sociedade regularizar os assentamentos informais ocupados por pessoas que não sejam pobres (às vezes chamada de regularização de interesse específico), esses assentamentos não podem ser tratados com a mesma abordagem jurídica e técnica utilizada para regularizar assentamentos ocupados por pobres urbanos. Afinal de contas, as pessoas que não são pobres tinham a opção de acesso formal à terra e à moradia, mas decidiram morar desrespeitando a lei.

Quando assentamentos informais de pessoas que não são pobres estão em terras públicas, não se justifica a transferência direta dos lotes para os ocupantes sem um processo de leilão para obter o preço mais elevado possível, usando as mesmas leis que autorizam a transferência de terras públicas para os moradores pobres de assentamentos informais, por razões de interesse social. Os ocupantes de classe média e alta de terras públicas podem ter direito à preferência em um leilão e à indenização se eles não forem os ganhadores do leilão, mas, em princípio, não deveriam ter direito à transferência livre e direta e à privatização das terras públicas.

Os sistemas jurídicos também variam quanto ao reconhecimento legal de propriedade por usucapião. Alguns países exigem uma declaração judicial e outros, como o Peru, usam canais administrativos. O usucapião de terras privadas baseia-se muitas vezes na função social da propriedade: os ocupantes da propriedade privada de alguém podem ter o direito de serem reconhecidos como os legítimos proprietários após um período de ocupação contínua e pacífica. Os ocupantes, diferentemente do proprietário original, deram uma função social à propriedade. As leis locais estabelecem condições específicas para a efetivação desse direito, como a duração da ocupação e o tamanho máximo da terra que será objeto do usucapião.

A política de usucapião do Brasil, conhecida como usucapião especial urbano, exige cinco anos de ocupação não contestada e é válida para propriedades de até 250 m<sup>2</sup>. Na

Colômbia, para casos onde a posse foi obtida irregularmente sem boa-fé ou escritura legal, são necessários apenas três anos e não existe área máxima. Essa regra aplica-se somente à habitação de interesse social, definida atualmente como tendo um valor equivalente a USD\$ 35,000, tal como definido pelo artigo 51 da Lei de Reforma Urbana, de 1989 (*Ley 9 de 1989, Ley de reforma urbana*).

Embora essa seja uma questão civil entre particulares, as autoridades públicas podem apoiar comunidades nos seus direitos à terra, por exemplo, proporcionando-lhes ajuda de técnica, jurídica e financeira. Sempre que o usucapião é usado, a administração pública não precisa expropriar terras ocupadas para promover a sua regularização, já que os moradores já têm direitos e precisam apenas de uma declaração administrativa ou judicial.

O mesmo raciocínio não se aplica no caso de ocupações de terras públicas. A menos que o sistema jurídico reconheça explicitamente o usucapião em propriedade pública, a regularização pode ser implementada concedendo aos ocupantes a condição de posse, mas não a propriedade. Formas do tipo de arrendamento (tais como aquelas que estão sendo usadas no Brasil) constituem direitos reais que promovem a segurança da posse e podem ser registrados, transferidos ou herdados. Arrendamento e aluguel de habitação de interesse social são duas alternativas válidas que podem ser mais adequadas aos interesses das autoridades públicas e dos moradores de assentamentos informais. A privatização de terras públicas não é necessária para o cumprimento do direito social à moradia; ao contrário, manter a propriedade pública da terra pode ser a melhor maneira de garantir a permanência das comunidades.

## **COMO GARANTIR A DURABILIDADE DOS BENEFÍCIOS AOS POBRES**

Nenhuma forma específica de escritura protege os residentes contra as pressões exercidas pelas forças do mercado. Em alguns casos, o aumento do valor das propriedades legalizadas (especialmente quando situadas em regiões centrais da cidade), levava os incorporadores a incentivar os moradores a vender suas casas. Muitos moradores teriam vendido e alguns então teriam voltado a ocupar terrenos públicos ou privados ilegalmente, iniciando o processo novamente. Nesse sentido, no Peru, nas cidades brasileiras de Recife e Porto Alegre e em Buenos Aires, entre outros lugares, as autoridades executivas têm restringido a transferência das propriedades legalizadas recentemente, exigindo que as vendas sejam aprovadas por associações de moradores ou proibindo as vendas por vários anos. Estes regimes não funcionaram bem e simplesmente geraram novos tipos de operações informais (ANGEL *et al.*, 2006).

A partir dessas experiências, algumas administrações municipais mudaram o foco das ações dos residentes atuais para a busca de meios que garantissem que a terra legalizada e urbanizada com dinheiro público permanecesse em uso como habitação para grupos sociais menos favorecidos. Em vez de impor restrições nas vendas futuras, as autoridades públicas usam regras de planejamento urbano e ferramentas de gestão do uso do solo para garantir que famílias de baixa renda continuem a ser a maioria nas áreas regularizadas, minimizando assim o “despejo pelo mercado” ou transações com ganho de capital.

Alguns municípios brasileiros criaram zonas especiais de interesse social (ZEIS) que incluem áreas ocupadas por assentamentos informais consolidados. Alinhada com os mecanismos de gestão democrática,



toda zona especial precisa aprovar o seu próprio regimento urbano. Isso proporciona uma oportunidade para criar normas de uso e desenvolvimento do solo, impedindo que essas áreas recentemente legalizadas sejam adquiridas por incorporadores imobiliários e que as comunidades tradicionais sejam substituídas por outros grupos socioeconômicos.

A demarcação das ZEIS é uma estratégia de zoneamento como aquelas para usos especiais do solo (por exemplo, distritos industriais ou zonas de proteção ambiental) ou para atender às necessidades sociais (por exemplo, zonas exclusivas de uso residencial).

Curiosamente, essas estratégias de zoneamento não têm sido questionadas do mesmo modo que a demarcação dos terrenos para habitação de interesse social.

Um estudo de 2006 da ZEIS em Recife concluiu que as medidas de zoneamento contra a gentrificação do bairro, tais como limites nos tamanhos dos lotes, altura dos

edifícios e número de lotes permitidos por indivíduo, podem reduzir significativamente as pressões nos assentamentos das comunidades recentemente regularizadas quando usadas em conjunto com programas de emissão de escrituras (ANGEL *et al.*, 2006). Alguns críticos argumentaram que em vez de criar guetos urbanos essa abordagem tem prestado apoio jurídico às comunidades pobres. As zonas especiais são compatíveis com qualquer forma de escrituração e algumas têm reconhecido direitos de propriedade normais ou de arrendamento individuais ou coletivos. Essa regularização de assentamentos informais pode levar à integração socioespacial e garantir a permanência das comunidades.

### **GÊNERO E DIREITO À TERRA**

As políticas de regularização de terras também abordam os direitos das mulheres que moram em assentamentos informais consolidados (ONU-HABITAT, 2005). As



**Residentes de renda média e alta no Rio de Janeiro ampliam seus apartamentos de cobertura informalmente, na esperança de que eles sejam regularizados posteriormente.**

mulheres têm sido agentes ativos nos mercados informais em cidades latino-americanas, vendendo e comprando de terrenos, construindo e alugando moradias e desenvolvendo e mantendo redes sociais e de capital vibrantes. Em 2009, um terço de todas as famílias venezuelanas era chefiado por mulheres. Contudo, o reconhecimento jurídico dos direitos das mulheres à terra é muitas vezes um desafio, já que os sistemas jurídicos têm tradicionalmente considerado o homem como o chefe da família e, portanto, presume-se que o homem controle os direitos de propriedade. Essa presunção torna-se mais complicada pela natureza informal das relações matrimoniais na região.

Embora as mulheres tendam a permanecer na terra com as crianças, os sistemas jurídicos muitas vezes não as protegem integralmente. Em alguns casos, tradições impedem que as mulheres herdem terras do marido ou dos pais —e elas com os seus

filhos são despejados da sua casa e da sua terra depois da morte do cônjuge. Outras leis tradicionais discriminam as mulheres, não permitindo que a esposa impeça o marido de vender a terra. No caso de divórcio ou de abandono pelo marido, a mulher não tem direito legal à terra. Mesmo quando as mulheres pode legalmente possuir terras, costumes patriarcais podem impedir que elas tomem decisões sobre o seu uso.

O reconhecimento da condição de igualdade jurídica das mulheres em relação aos direitos da terra e de propriedade é um objetivo importante, independentemente da natureza jurídica do regime matrimonial. No Peru e no Brasil, as escrituras da terra têm sido dadas em conjunto para maridos e esposas. Decisões judiciais progressistas reforçaram os direitos das mulheres à terra, tais como a anulação do título de propriedade do homem, quando a separação é devida à violência doméstica.

**Assentamentos informais de baixa altura são protegidos contra a remoção e reincorporação por meio do programa de ZEIS no Recife, Brasil.**







**Uma assembleia comunitária dá aos residentes de um assentamento informal na Guatemala a oportunidade de debater suas preocupações e planos.**

Mas há ainda um longo caminho a percorrer. Posteriormente ao terremoto de 2007 no Peru, o governo ignorou a tradição de décadas do país de reconhecer a igualdade das mulheres em direitos fundiários, oferecendo um bônus financeiro para a reconstrução de casas apenas para homens que foram considerados oficialmente como chefes de família, incluindo, em alguns casos, ex-maridos. Em outros casos, mulheres pediram que seus nomes fossem retirados de escrituras, por exemplo, no México, porque temiam retaliação dos maridos abusivos ou alguma outra forma de discriminação cultural.

**PROTEÇÃO AMBIENTAL**

Muitos assentamentos informais consolidados foram formados em áreas ambientalmente vulneráveis, incluindo regiões pantanosas, reservatórios de água ou declives acentuados, como as encostas do Rio de Janeiro, de Caracas, de Bogotá e de Medellín. Em vários casos, surgiram conflitos contrastando valores ambientais e políticas públicas

para regularizar ou legalizar assentamentos. Em outros casos, a oposição ambiental pode ser um véu que cobre os preconceitos sociais contra os pobres urbanos, especialmente aqueles que vivem em regiões centrais da cidade. A mesma preocupação talvez não seja articulada quando as áreas de proteção ambiental são ocupadas ilegalmente por famílias de renda média e alta. Além disso, tais preocupações não são manifestadas tão fortemente quando os assentamentos informais ocupam áreas ambientalmente sensíveis na periferia urbana.

Naturalmente, os assentamentos consolidados precisam ser tratados de forma pragmática. Encontrar soluções onde os danos ambientais sejam minimizados ou compensados em certa medida exige concessões. Uma experiência interessante de regularização em uma área ambientalmente protegida de Santo André, no Brasil, ilustra um acordo alcançado com os moradores informais, visando a mudar o seu comportamento para proteger a bacia hidrográfica. O processo participativo envolveu mais de

10 grupos interessados, incluindo associações de residentes, antigos proprietários, incorporadores e a administração pública. Os moradores participaram no processo evitando uma ocupação ainda maior do solo, plantando árvores, implementando várias medidas ecológicas e ajudando a financiar a instalação do sistema de tratamento de esgotos local (VAN HOREN, 2001).

Outros estudos mostram que riscos ambientais intrínsecos são relativamente raros e o problema mais frequente é a falta de gerenciamento de riscos. A experiência com o programa PRIMED, em Medellín, por exemplo, mostrou que as estratégias de gerenciamento de riscos são sempre mais adequadas e menos custosas do que a relocação física das comunidades.

### **RESUMO**

Proporcionar a posse segura normalmente envolve emitir uma escritura livre, mas a posse assume muitas outras formas — escritura da propriedade, arrendamento, propriedade coletiva e cooperativas— algumas das quais podem ser mais apropriadas

para situações específicas em termos de se aumentar a permanência nos assentamentos. A elaboração de programas de regularização dependerá também das características dos moradores, da extensão dos seus direitos adquiridos e da condição original da terra, se pública ou privada. Muitos países não reconhecem o usucapião de terras públicas, ou seja, a transferência sem compensação de terrenos públicos para proprietários privados.

A manutenção da ocupação do bairro por grupos que merecem estar lá (mais notavelmente os pobres) pode ser um desafio após a urbanização e, em alguns países como o Brasil, tomam-se medidas especiais para manter a integridade da comunidade. Além disso, os direitos de propriedade das mulheres muitas vezes precisam de atenção especial, já que as práticas culturais podem ir contra os seus direitos legais. Assentamentos em áreas ambientalmente sensíveis também podem gerar equilíbrios difíceis a ser alcançados entre a proteção do meio ambiente e a manutenção da comunidade.



# CAPÍTULO 6

## Recomendações para a política de regularização



O Metrocable é uma solução inovadora para o transporte de massa e integração socioespacial entre os assentamentos informais da periferia e as regiões centrais de Medellín, na Colômbia.

**A** regularização continua a ser um trabalho em andamento na América Latina. Países diferentes adotaram abordagens diversas para tratar do problema. Essas abordagens vão desde as com um foco estreito na escritura formal até aquelas que tentam melhorar todos os serviços do bairro. Os custos de regularização total são 50 a 80 vezes superiores aos custos de emissão exclusiva de escritura, mas os fatos disponíveis indicam que os benefícios aos ocupantes, medidos na valorização da propriedade e na melhoria dos serviços, são superiores às despesas em ambas as abordagens.

Embora há muito tempo exista resistência contra a regularização —ou ela seja feita lentamente—, ela está se tornando um

imperativo político na América Latina. As recomendações para melhorar a política de regularização e programas específicos devem contemplar as seguintes questões:

**1. Avaliação.** É preciso haver mais esforços sistemáticos para avaliar o desempenho dos programas de regularização, incluindo a coleta de dados na linha base anterior ao programa e a coleta de dados após o programa, referentes aos custos e resultados do programa. Conceitualmente, os impactos do programa devem englobar o bem estar no nível da unidade familiar, os serviços no bairro e o grau de informalidade na cidade. As avaliações de desempenho também são necessárias para soluções alternativas dos problemas de regularização.



Uma ex-favela na região de San Salvador, em El Salvador, foi urbanizada com a ajuda do FUNDASAL, um órgão pioneiro criado em 1968 para promover melhoramentos em bairros de baixa renda.

**2. Abordagens adaptadas.** As políticas bem sucedidas de regularização devem ser adaptadas aos fatos, contexto e história de cada assentamento, porque é improvável que uma única abordagem tenha êxito em todas as situações. Além disso, essas políticas provavelmente exigirão revisões ao longo do tempo, conforme as condições e as práticas evoluam. A regularização deve ser considerada como parte de uma política social mais ampla, destinada à integração social. Isso pode significar que elementos do programa devam ir além dos serviços de infraestrutura e incluam componentes como emprego, formação, educação pública e serviços de saúde.

**3. Escritura adequada.** A emissão de escrituras é o que há de mais comum nos programas de regularização, mas existem outros tipos de títulos e direitos, como arrendamento, cooperativas, fideicomissos de terra ou propriedade comunal, que podem ser mais apropriados em assentamentos que são altamente irregulares na disposição física ou que estão situados em terras públicas. Em alguns casos, os títulos de posse podem ser mais eficazes do que a escritura para proteger os ocupantes e assegurar a sustentabilidade socioeconômica da comunidade.

**4. Igualdade de gêneros.** Os programas de regularização precisam visar à participação de homens e mulheres para evitar o aparecimento de viés de gênero no processo, pressupondo que os chefes de família sempre são do sexo masculino. A participação direta de todos os beneficiários na concepção do programa aumentará a sua eficácia a longo prazo.

**5. Financiamento.** A regularização precisa ser mais autossustentável financeiramente. Por exemplo, o pagamento de impostos sobre a propriedade, após a regularização, gera receitas municipais e também fortalece o processo judicial para a obtenção de serviços e exercício da cidadania. As taxas de melhoramentos da infraestrutura urbana e serviços a fim de recuperar parte da valorização resultante da terra devem refletir a capacidade de pagamento e ser baseadas em princípios semelhantes aos aplicados em bairros formais que são beneficiados por intervenções públicas. Se os serviços em áreas formais são pagos pelo município, eles também devem ser pagos em bairros regularizados. Em suma, a recuperação dos custos em programas de regularização não deve impor uma carga fiscal maior sobre os pobres do que em outros segmentos da sociedade.

**6. Pesquisa e análise.** As definições mais coerentes de informalidade devem basear-se nos dados disponíveis, tais como relatórios de censo, para que assentamentos informais possam ser acompanhados de forma confiável ao longo do tempo e para que se possa determinar se a situação está melhorando ou piorando, em cidades específicas. Para que exista progresso, é necessário mais trabalho para evitar a criação de assentamentos informais adicionais, especialmente quando se acredita que eles foram causados pelos próprios programas de regularização.



## REFERÊNCIAS

- Abiko, Alex; Luiz Reinaldo de Azevedo Cardoso; Ricardo Rinaldelli; Heitor Cesar Riogi Haga. 2007. Basic costs of slum upgrading in Brazil. *Global Urban Development* 3 (Novembro).
- Abramo, Pedro. 2009. *Favela e mercado informal: A nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre, Brasil: IPPUR.
- Alfonsin, Betânia de Moraes. 1997. Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Observatório de políticas urbanas. Rio de Janeiro: IPPUR e FASE.
- . 1999 (2008, em inglês). Land regularization policy: Justification, impacts, and sustainability. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Angel, Shlomo; Egypt Brown; Dessislava Dimitrova; David Ehrenberg; Jim Heyes; Peter Kusek; Giancarlo Marchesi; Viany Orozco; Lauren Smith; Ernesto Vilchis. 2006. *Secure tenure in Latin America and the Caribbean: Regularization of informal urban settlements in Peru, Mexico and Brazil*. Princeton, NJ: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University.
- Arruñada, Benito. 2009. Property titling and conveyancing. Economics Working Papers 1177. Barcelona, Spain: Universitat Pompeu Fabra, Department of Economics and Business.
- Azevedo, Reinaldo. 2010. A tragédia no Rio, a solidariedade e os vigaristas. 4 de junho. *Blog. Veja.com*
- Batt, H. William. 2004. The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. Book review. *GroundSwell* November-December.
- Biderman, Ciro; Martim O. Smolka; Anna Sant'Anna. 2008. Urban housing informality: Does building and land use regulation matter? *Land Lines* 20(3): 14–19.
- Brakarz, José, Margarita Greene; Eduardo Rojas. 2002. *Cities for all: Recent experiences with neighborhood upgrading programs*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Calderón Cockburn, Julio. 1998. Regularization of urban land in Peru. *Land Lines* 10(3).
- . 2006. Considerations on illegal and informal urban land markets in Latin America. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2007a. Después de la formalización: Qué sigue? Washington DC: World Bank Urban Research Symposium, May 14–16.
- . 2007b. The formalisation of property in Peru, 2001–2002: The case of Lima. *Habitat International* 28(2): 289–300.
- . 2010. Titulación de la propiedad y mercado inmobiliario. *Estudios Demográficos y Urbanos* 25(3): 625–661.
- Carvalho, Celso Santos e Denise de Campos Gouveia. 2009. *Regularização fundiária urbana no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2010. Statistical yearbook for Latin America and the Caribbean, 2010. Santiago, Chile. <http://www.eclac.org/>
- Clichevsky, Nora. 2006. *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. Santiago de Chile: UN-CEPAL, Series Manuales 50. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.
- COHRE (Center on Housing Rights and Evictions). 2006. *Forced evictions: Violations of human rights, 2003–2006*. Global Survey 10. Geneva, Switzerland.
- Cuenin, Fernando. 2010. Economic analysis for settlement upgrading programmes. In *Building Cities: Neighbourhood Upgrading and Urban Quality of Life*, ed. Eduardo Rojas, 199–211. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Damasio, Cláudia. 2006. *Urbanizador social de informalidade à parceria*. Porto Alegre, Brazil: Livraria do Arquiteto.
- de Soto, Hernando. 1989. *The other path: The economic answer to terrorism*. New York: Basic Books.
- . 2000. *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. New York: Basic Books.
- Deininger, Klaus; Gershon Feder. 2009. Land registration, governance, and development: Evidence and implications for policy. *The World Bank Research Observer* 24(2): 233–266.
- diPasquale, Denise; Jean L. Cummings. 2002. The spatial implications of housing policy in Chile. In *Chile: Political economy of urban development*, E.L. Glaeser e J.R. Meyer, eds. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Distrito Federal. 2006. *Diagnóstico preliminar dos parcelamentos urbanos informais o Distrito Federal*. Brasília: Governo do Distrito Federal, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação.
- Dowall, David. 2007. Brazil's urban land and housing markets: How well are they working? In *Land policies and their outcomes*, Gregory K. Ingram e Yu-Hung Hong, eds., 405–438. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Durand-Lasserve, Alain. 2006. Informal settlements and the millennium development goals: Global policy debates on property ownership and security of tenure. *Global Urban Development Magazine* 2(1) March: 115.
- Fernandes, Edésio. 2007. Constructing the 'Right to the City' in Brazil. *Social & Legal Studies* 16.
- . 2006. Principles, bases, and challenges of the national programme to support sustainable urban land regularization in Brazil. In *Informal settlements: A perpetual challenge?* Marie Huchzermeyer e Aly Karam, eds. Cape Town, SA: University of Cape Town Press.
- Fernandes, Edésio; Maria Mercedes Maldonado Copello. 2009. Law and land policy in Latin America: Shifting paradigms and possibilities for action. *Land Lines* 21(3): 14–19.
- Field, Erica. 2006. Fertility responses to urban land titling programs: The roles of ownership security and the distribution of household assets. Working Paper. Cambridge, MA: Harvard University.
- . 2007. Entitled to work: Urban tenure security and labor supply in Peru. *Quarterly Journal of Economics* 4(122): 1561–1602.
- Field, Erica; Máximo Torero. 2006. Do property titles increase credit access among the urban poor? Evidence from a nationwide titling program. Working Paper. Cambridge, MA: Harvard University.
- Galiani, Sebastian; Ernesto Schargrotsky. 2004. Effects of land titling on child health. *Economics and Human Biology* 2(3): 353–372.
- Goytia, Cynthia; Cecilia de Mendoza; Ricardo Pasquini. 2010. Land regulation in the urban agglomerates of Argentina and its relationship with households' residential tenure condition. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Guerinoni, Felipe Morris. 2004. La formalización de la propiedad en el Perú: Develando el Misterio. Lima, Perú: COFOPRI and the World Bank Urban Property Rights Project.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2000. Demographic Census 2000. <http://www.ibge.gov.br/english/>

IPEA. n.d. Ipeadata. <http://www.ipeadata.gov.br>

IPEA 2009. Comunicado da Presidência, No. 28, August 27. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/090827\\_comunicadoipea28.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/090827_comunicadoipea28.pdf)

Krueckeberg, Donald A.; Kurt G. Paulsen. 2002. Evaluating the experience of Brazilian, South African, and Indian urban tenure programs. In *Holding their ground: Secure land tenure for the urban poor in developing countries*, Alain Durand-Lasserve e Lauren Royston, eds., 233–243. London: Earthscan.

Larangeira, Adriana. 2002. *Estudo de avaliação da experiência Brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária*. Rio de Janeiro: IBAM/Banco Mundial.

MacDonald, Joan. 2004. *Pobreza y precariedad del habitat en ciudades de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UN-CEPAL.

Maldonado Copello; Maria Mercedes; Martim O. Smolka. 2003. Using value capture to benefit the poor: The Usme project in Colombia. *Land Lines* 15(3): 15–17

Miranda, Liliana. 2002. Book review: A new mystery from de Soto? *Environment and Urbanization* 14(1): 263–264.

Payne, Geoffrey; Alain Durand-Lasserve; Carole Rakodi. 2007. Urban land titling programmes. In *Legal empowerment: A way out of poverty*, M.E. Brother e J. A. Solberg, eds., 11–40. Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Payne, Geoffrey; Edesio Fernandes. 2001. Legality and legitimacy in urban tenure issues. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Pereira Passos Institute. 2002. *Evolução da população de favelas no Rio de Janeiro: Uma reflexão sobre os dados mais recentes*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. <http://www.rio.rj.gov.br>

Riofrio, Gustavo. 2008. Peru: Los casos y sus lecciones. PowerPoint presentation. Lincoln Institute of Land Policy Course, Mercados Informales de Suelo y Regularización de Asentamientos en América Latina, in Caracas, Venezuela.

Rojas, Eduardo. 2010. *Building cities: Neighbourhood upgrading and urban quality of life*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Smets, P. G. S. M. 2003. The market does not work for all, and not just because of lacking property titles. *Focaal—European Journal of Anthropology* 41: 193–196.

Smolka, Martim. 2003. Informality, urban poverty, and land market prices. *Land Lines* 15(1).

Smolka, Martim O., and Giro Biderman. 2009. Measuring informality in housing settlements: Why bother? *Land Lines* 21(2): 14–19.

———. 2011. Housing informality: An economist's perspective on urban planning. In *Oxford handbook of urban economics and planning*, Nancy Brooks, Kieran Donaghy, and Gerrit Knaap, eds. New York: Oxford University Press.

Smolka, Martim O., Cláudia P. Damasio. 2005. The social urbanizer: Porto Alegre's land policy experiment. *Land Lines* 17(2): 11–14

Smolka, Martim O., Claudia De Cesare. 2006. Property taxation and informality: Challenges for Latin America. *Land Lines* 18(3): 14–19.

Smolka, Martim O., Adriana de A. Larangeira. 2008. Informality and poverty in Latin American urban policies. In *The new global frontier: Urbanization, poverty and environment in the 21st century*, George Martine, Gordon MacGranahan, Mark Montgomery, e Rogelio Fernández-Castilla, eds. London: IIED/UNFPA and Earthscan Publications.

SNPU/Mcidades (Secretarias Nacionais Programas Urbanos /Ministério das Cidades). n. d. <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades>

ONU-HABITAT. 2003. *The challenge of slums: Global report on human settlements*. London: ONU-HABITAT/ Earthscan.

———. 2005. Land tenure, housing rights, and gender: National and urban framework. Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme. <http://www.unhabitat.org/programmes/landtenure/publications.asp>

———. 2006. *State of the world's cities 2006/7*. <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2101>

van Horen, Basil. 2001. Developing community-based watershed management in Greater São Paulo: The case of Santo André. *Environment and Urbanization* 13(1).

World Bank. 2007. World Bank's 2007 Urban Research Symposium, May 1–16, Washington, DC.

## GLOSSÁRIO

CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, Organização das Nações Unidas, Chile. [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

COFIDE: Corporación Financiera de Desarrollo (Corporação Financeira de Desenvolvimento), Peru. [www.cofide.com.pe](http://www.cofide.com.pe)

COFOPRI: Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Comissão para a Formalização da Propriedade Informal), Peru. [www.cofopri.gob.pe](http://www.cofopri.gob.pe)

COHRE: Center for Housing Rights and Evictions, Genebra, Suíça. [www.cohre.org](http://www.cohre.org)

CORETT: Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Comissão para a Regularização da Propriedade da Terra), México. [www.corett.gob.mx/index/index.php](http://www.corett.gob.mx/index/index.php)

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasil. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasil. [www.ipea.gov.br/portal](http://www.ipea.gov.br/portal)

PROCEDE: Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares [Programa para a Certificação de Direitos de Terras Comunitárias (Ejidales)], México. <http://web.ku.edu/~mexind/PROCEDE.htm>

PRIMED: Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Informales en Medellín (Programa Integral de Melhoramento de Bairros Informais de Medellín), Colômbia. <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu98/bp002.html>

SNPU/Mcidades: Secretaria Nacional de Programas Urbanos/Ministério das Cidades, Brasil. [www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades](http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades)

## SOBRE O AUTOR

**Edésio Fernandes** é advogado, urbanista, autor e conferencista de inúmeras universidades internacionais e organizações não governamentais. Formou-se na Universidade Federal de Minas Gerais no Brasil e recebeu o grau de Doutor em Direito da Universidade de Warwick, no Reino Unido. Em 2003, foi nomeado diretor de assuntos fundiários no novo Ministério das Cidades, no Brasil, onde formulou o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas. Foi *visiting fellow* do Lincoln Institute of Land Policy em 2008–2009. Contato: [edesiofernandes@compuserve.com](mailto:edesiofernandes@compuserve.com)

## AGRADECIMENTOS

As ideias contidas neste relatório foram desenvolvidas no âmbito da pesquisa em curso e das atividades de ensino na área de programas de mercados informais e regularização de terras do Instituto Lincoln. Estes programas são liderados há mais de 15 anos por Martim O. Smolka, *senior fellow* e diretor do Programa para a América Latina e Caribe do Instituto. Fui imensamente ajudado pelos diálogos ricos e estimulantes com ele e outros colegas ao longo dos anos, e devo fazer uma menção especial a Pedro Abramo, Carlos Morales, Claudio Acioly, Julio Calderón, Gustavo Riofrio e Teolinda Bolívar.

Sou grato ao Dr. Smolka e a Gregory K. Ingram, presidente e diretor superintendente do Instituto Lincoln, por alguns dos dados e análises econômicas deste relatório. Agradeço também a Anna Sant'Anna, pesquisadora associada sênior do programa da América Latina e Ann LeRoy, diretora de publicações, pelas pesquisas adicionais, verificação de fatos e revisão. Nem é necessário dizer que sou o responsável por eventuais deficiências. Sou grato a todos os funcionários do Instituto Lincoln pelo seu apoio durante o tempo que passei na Lincoln House como *visiting fellow* em 2008 e 2009.

## SOBRE O LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY [www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)

O Instituto Lincoln é um líder em temas-chave relacionados com o uso, regulação e tributação do solo urbano. Através de programas educativos e de pesquisa de alta qualidade, o Instituto procura melhorar o diálogo entre agentes públicos e privados com decisão em temas relacionados com as políticas de solo urbano. Como fundação privada atuante, cujas origens datam de 1946, o Instituto procura dar base à tomada de decisões informadas através da educação, pesquisa, avaliação de políticas, projetos de demonstração e divulgação de informações, análise de políticas e dados através de nossas publicações, website e outros meios de comunicação. Ao reunir acadêmicos, profissionais, funcionários públicos, autoridades políticas, jornalistas e cidadãos, o Instituto Lincoln integra a teoria e a prática e serve de fórum apartidário para estudos multidisciplinares sobre políticas públicas relativas ao solo, tanto nos Estados Unidos como internacionalmente.

## Informações sobre pedidos

Para baixar uma cópia gratuita deste relatório ou para encomendar cópias do relatório impresso, visite [www.lincolninst.edu/pubs](http://www.lincolninst.edu/pubs) e procure o autor ou título.

## Créditos desta produção

GERENTE E EDITORA DE PROJETO  
Ann LeRoy

DESIGN E PRODUÇÃO  
DG Communications/*NonprofitDesign.com*

## Fotografias

Julio Calderón: 31  
Asa Jonsson: esquerda, última capa  
Eduardo Knapp: 39  
Prefeitura de Diadema: capa, esquerda da última capa  
Gustavo Riofrio: 28  
Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro: 26  
Martim O. Smolka: 2, 4, 7, 8, 9, 12, 15, 17, 18, 21, 23, 24, 36, 38, 41, 45, 46, 47, 49, 50, centro da última capa  
Alvaro Uribe: 10, 19, 33



113 Brattle Street  
Cambridge, MA 02138-3400 EUA

Tel.: +1-617-661-3016 ou  
+1-800-526-3873)

Fax: +1-617-661-7235 ou  
+1-800-526-3944)

Website: [www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)  
E-mail: [lac@lincolninst.edu](mailto:lac@lincolninst.edu)



# Regularização de Assentamentos Informais na América Latina

Os diversos elementos do fenômeno da informalidade e dos programas de regularização de assentamentos urbanos apresentados nessa publicação, editada em parceria com o Lincoln Institute of Land Policy, revelam a importância de discutir, refletir e formular bases conceituais e instrumentais adequadas à diversidade de situações, em seus aspectos sociais, físico-espaciais, jurídicos e político-institucionais.

Neste sentido, é com grande satisfação que apresentamos a versão em português da obra do jurista Edésio Fernandes: *Regularization of Informal Settlements in Latin America*, uma análise que proporciona ampliar a visão sobre diversos aspectos da regularização dos assentamentos urbanos marcados pela informalidade. Estudos como esse permitem programar iniciativas de enfrentamento da informalidade em bases consistentes e divulgar o conceito de que a prevenção da informalidade é tão importante quanto à instrução e aplicação de mecanismos para remediá-la.

Essa análise, em torno dos aspectos a serem considerados no processo de regularização de assentamentos urbanos, serve de estímulo para uma reflexão sobre os instrumentos, programas e padrões de desempenho dos agentes públicos, que devem sempre buscar a excelência ao enfrentar os desafios. Esse estudo converge para o alcance de nossos objetivos primordiais: construir cidades mais sustentáveis e justas; respeitar os direitos sociais e individuais e garantir o acesso à moradia digna.



Ministério das  
Cidades



 LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY

ISBN 978-1-55844-202-3

Policy Focus Report/Code PF023