Cities Alliance
Cities Without Slums

Hosted by UNOPS

OS DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

Seminário Nacional promovido pela
União Nacional por Moradia Popular, durante
o Fórum Social Mundial

24 de janeiro de 2021

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR

Realização: União Nacional por Moradia Popular,
União dos Movimentos de Moradia de São Paulo e Cities Alliance.

Organização: Benedito Roberto Barbosa, Donizete Fernandes e Marli Carrara

Colaboradora: Evaniza Rodrigues

Textos: Adriana Lima, Anderson Kazuo Nakano, Giovana Milano, Juliana Avanci, Miguel Reis Afonso, Rosane Tierno, Benedito Roberto Barbosa

Edição: Tereza Herling

Arte e Diagramação: Formato Verde

Fotos: @Benedito Roberto Barbosa

Apoio: Ford Foundation, Misereor

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Os Desafios da regularização fundiária no Brasil [livro eletrônico] : seminário nacional promovido pela União Nacional por Moradia Popular, durante o fórum social mundial / [organização União Nacional por Moradia Popular]. -- 1. ed. -- São Paulo : União Nacional por Moradia Popular, 2021.
PDF

Vários autores.
ISBN 978-65-00-26103-5

1. Moradias 2. Habitação - Aspectos sociais 3. Habitação - Legislação - Brasil 4. Regularização fundiária urbana I. União Nacional por Moradia Popular.

21-71635 CDU-347.23(81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Regularização fundiária : Legislação : Direito 347.23(81)

Aline Graziele Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

ISBN: 978-65-00-26103-5

União Nacional por Moradia Popular
Rua Conselheiro Furtado, 692, sala 3.
Liberdade, São Paulo, SP - CEP 01511-000

Telefone: +55 11 3667-2309

www.sp.unmp.org.br
www.unmp.org.br
/uniaonacionalpormoradiapopular

Junho 2021

Poesia à Juventude da União dos Movimentos de Moradia

Juventude, União
Movimento e moradia
Plenitude da ação
Lutando por quem necessita
Onde poucos têm muito
Muitos nada têm
O valor da terra é caro
Material pra construir também
Amar nossas fileiras
De conteúdo e combatividade
Organizados nas quebradas
Nos rincões dessa cidade
Desarmar a tez ganância
Insensatez do capital usurpador
Que não nos tira esperanças
Somos pesadelo do opressor
Organização é ver o povo
No ato com alegria
Quando vem a juventude
E sobe a Bateria
Sacudindo nossos gritos
Elevando as alturas
Pirando o patronato
Causando no meio da rua
Sentinelas da igualdade
Que nunca ficam só
Quanto mais criminalizam
A integração será maior
Porque temos aderência
Trabalho e respeito são chaves
Sabemos de cor, salteado e de olhos fechados
O caminho das comunidades
Que muitos outros mutirões
Venham a ser pensados
Coletivamente debatidos
Com amor e empenho executados
A Juventude estará presente
Auxiliando nesta construção
Que não se fez à pré-moldados
Se faz por autogestão
Buscando qualidade de vida
Melhorar nosso viver
Se vai ter varanda ou não
O povo vai escolher
Nas assembleias, encontros, seminários
A rua é nosso lugar
Estará tremulando a Bandeira
União Nacional por Moradia Popular!

João Paulo Rodrigues

Esta publicação é dedicada à memória de Padre Ticão, pioneiro na luta por moradia digna em São Paulo. É dedicada também à memória de Fátima Vidal, uma das mais de 480.000 brasileiras e brasileiros mortos pela Covid-19 até maio de 2021.

©Cities Alliance

TABELA DE CONTEÚDOS

Apresentação 07

Introdução 08

Panorama histórico da situação fundiária e urbana no Brasil

Transformações recentes da estrutura fundiária urbana brasileira
Anderson Kazuo Nakano 15

Política fundiária, direitos e cidadania no Brasil
Giovanna Milano 19

Panorama das lutas por regularização fundiária nos estados

A regularização fundiária como direito à vida
Relatos de Alagoas, Amazonas, Pernambuco, Rondônia e Sergipe 21

A propriedade coletiva
Relato do Rio de Janeiro 25

A assistência técnica para regularização fundiária
Relato da Paraíba 27

Articulação de saberes entre movimentos de moradia e a universidade
Relato do Pará 30

Regularização fundiária no orçamento participativo do Maranhão
Relatos de Maranhão, Minas Gerais e Paraíba 32

Luta por garantias legais para os programas de regularização fundiária
Relatos de Bahia e Minas Gerais 34

Avanços e retrocessos no campo do Poder Judiciário
Relatos de Paraná e Tocantins 38

Avanços da organização popular: a secretaria de favelas em São Paulo
Relato de São Paulo 41

Estratégias para regularização fundiária no Brasil

Reforçar a trincheira local
Adriana Lima 35

Garantir a permanência das famílias em seu local de moradia
Juliana Avanci 47

Garantir recursos para regularização e urbanização integral
Miguel Reis Afonso 49

O programa nacional de regularização fundiária
Rosane Tierno 52

Garantir as ZEIS nos processos de revisão dos planos diretores
Fernanda Costa 55

Considerações finais 57

©Cities Alliance

Apresentação

O Brasil tem sido um protagonista em reconhecer e legitimar a função social da terra, da propriedade e da cidade, princípios fundamentais que norteiam a nossa constituição e a lei urbana maior conhecida por Estatuto da Cidade, que este ano completa 20 anos com uma longa trajetória de impacto no país e internacionalmente, tendo inspirado mudanças legais estratégicas em vários países do mundo, como Equador, África do Sul, Quênia, entre outros. Embora os impactos sejam de grande dimensão e por outro lado dificilmente mensuráveis, pouca visibilidade tem sido dada a atores fundamentais nestes processos, as organizações e movimentos sociais de base. Regularização fundiária requer processos administrativos e legais, mas o pilar fundamental consiste no reconhecimento político dos direitos em primeira instância, continuados e lastreados em processos de conscientização, mobilização e negociação que dependem em larga escala do fortalecimento do capital social das comunidades envolvidas, e, portanto, da atuação e liderança dos movimentos sociais. A UNMP tem sido pioneira neste sentido, e um protagonista estratégico para o avanço da agenda urbana no Brasil, o encontro nacional de lideranças para compartir exemplos e casos de regularização fundiária de todo o Brasil demonstra a relevância da atuação da sociedade civil organizada independente e impulsando políticas públicas nas esferas local e nacional. As informações oferecidas são de relevância nacional e internacional, neste sentido estamos honrados com a oportunidade de apoiar este processo de sistematização e disseminação dos saberes compartilhados neste encontro.

Anacláudia Rossbach,
Gerente Regional para América Latina e Caribe do Cities Alliance

Introdução

Professor Jacques Alfonsín

Procurador aposentado do Estado do Rio Grande do Sul, mestre em direito pela Unisinos e assessor jurídico de movimentos populares.

As companheiras e companheiros da União Nacional por Moradia Popular pediram-me que eu escrevesse uma introdução para este livro. Muito honrado e agradecido, assumi a responsabilidade de atender a sua gentil proposta.

Considerando, porém, o fato de a publicação ter sido construída num seminário que reuniu lideranças e assessorias técnicas de muitos Estados brasileiros, nos quais se enfrentam desafios relativos à regularização fundiária da mais diversa natureza, uma introdução ao seu conteúdo deveria contribuir em grau e fundamentação compatíveis com a extraordinária abrangência e oportunidade com que este direito é tratado aqui. Confesso não me sentir capaz de fazer isso, pois ainda estou aprendendo com tantos modos de enfrentar os graves problemas, experiências, sucessos e fracassos que o livro divulga sobre a regularização fundiária com notável cuidado e competência.

Por isso, tomei a liberdade de escolher um dos desafios de enfrentamento mais urgente e necessário a ser enfrentado pela regularização fundiária. O do interesse social que pode fazer dela uma garantia do direito humano fundamental de moradia, mesmo quando esteja sob o risco de ser violado por sentença judicial. É que a **Acesso Cidadania e Direitos Humanos**[1], da qual integro o seu Conselho Consultivo, tem atuado aqui no sul do país em ações judiciais que têm procurado solução através dessa possibilidade, buscando não perder de vista a sua necessária integração ao direito à cidade.

Assim, estou submetendo à crítica de leitoras e leitores desta coletânea, três sugestões de respostas para três dúvidas que envolvem a regularização fundiária no concernente à própria legitimidade que a população habilitada a esse direito tem de garantir, o mais das vezes por iniciativa própria, o seu direito humano fundamental de moradia, baseada no caráter ético-político e jurídico que a própria vida da pessoa, sua dignidade e cidadania, depende dessa garantia:

1. *A quem se deve o reconhecimento conquistado pela regularização fundiária, que levou-a ser prevista em lei?*

2. *Quem é o verdadeiro sujeito de direito da regularização fundiária de interesse social?*

3. *De que meios dispõe o grande contingente de população brasileira de baixa renda, para habilitar-se à regularização fundiária de interesse social das terras que possui ou das que tem direito de possuir, para garantir o seu direito humano fundamental de moradia?*

Sugestão de resposta para a primeira pergunta. Razões de a regularização fundiária ter alcançado previsão em lei.

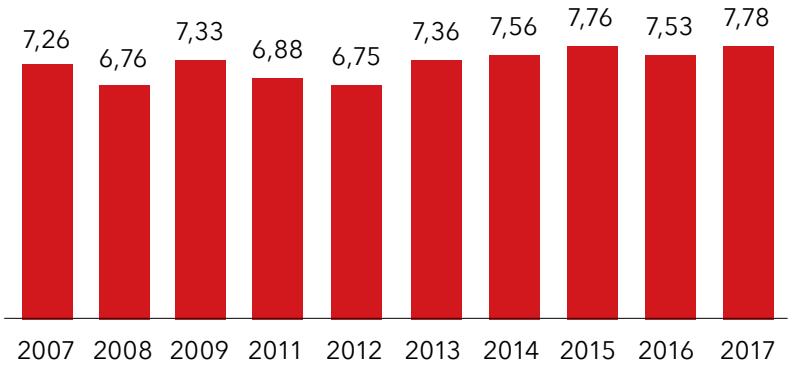
A injustiça social brasileira tem um dos seus sinais mais visíveis no escandaloso número de famílias sem teto ou moradoras de sub habitações que mal conseguem se abrigar seja no meio urbano, seja no rural brasileiro.

[1] A Acesso – Cidadania e Direitos Humanos é uma Organização da Sociedade Civil fundada em 1995, que implementa um conjunto amplo de ações voltadas à promoção do acesso à justiça por trabalhadoras/es sem terra e sem teto, no campo e na cidade.

Dá um exemplo claro disso uma publicação da Fundação Getúlio Vargas[2], retratando estatisticamente a evolução do déficit habitacional em nosso país. Ela o faz, não antes de sublinhar um outro número mais preocupante ainda, intimamente relacionado ao do déficit habitacional: "Avaliando o cenário brasileiro, que é caracterizado por percentual do nível de pobreza relativamente alto ***(13,5 milhões de pessoas vivem abaixo da linha de extrema pobreza, segundo o IBGE)*** e infraestrutura deficiente ou ausente em muitas regiões, vemos que existem obstáculos tão grandes quanto a necessidade de habitação digna."

Confiram-se, pois, os dados do déficit habitacional que nos envergonha e provoca a indignação ética dos movimentos populares, como a União Nacional por Moradia Popular, da Cities Alliance, das ONGs e outras organizações de defesa dos direitos humanos a se organizarem e lutarem para combater as causas e os efeitos dessa realidade desumana:

Evolução do déficit habitacional
Em milhões de unidades



Fonte: FGV Projetos, 2017

Basta a visão desses números para se ter uma ideia de quantas famílias brasileiras se veem obrigadas a ocupar terra, seja no meio urbano, seja no rural, por duríssima e inegável necessidade, correndo todos os riscos que isso implica, para conseguir um teto onde possam se abrigar.

Essa realidade acentua muito seus maus efeitos quando, mesmo morando em posses urbanas ou rurais precárias, mas já consolidadas, essas famílias são vítimas de ações judiciais que pretendam disputar a sujeição do mesmo espaço de terra onde elas vivem, surgindo aí uma das hipóteses de se solucionar a questão por meio da regularização fundiária de interesse social.

De quanto se repete nessas ações um fato como o desapossamento violento de multidões pobres das suas moradias precárias, acontecendo diuturnamente no Brasil, de tanto essas famílias apanharem da polícia, elas tomaram consciência da sua dignidade e cidadania, passando a se insurgir contra essa violência, não raro relacionadas com terras sem nenhuma função social cumprida antes de serem conquistadas por famílias colocadas como rés nessas ações. As reintegrações de posse, especialmente, em vez de atacarem o déficit habitacional do país, aumentam toda a injustiça que ele revela e reproduz.

Essas famílias, então, defendem o seu direito humano fundamental de moradia, seja criando associações de moradoras/es, seja se mobilizando publicamente em protestos massivos, seja resistindo até mesmo a mandados judiciais de desapossamento das áreas de terra conquistadas. Criam toda uma fonte política de visibilidade pública, que não pode deixar de ser vista e considerada pelo Poder Judiciário e pelas administrações públicas.

Para escândalo de uma enorme parte da sociedade civil, de autoridades administrativas ou judiciais, muitas sem qualquer sensibilidade social, essas famílias numerosas, muitas vezes até sem o saber conscientemente, suprem, por justiça construída por suas próprias mãos, o fracasso da própria interpretação e aplicação das leis que preveem como fundamentais os direitos humanos dependentes de moradia, por exemplo.

[2] FGV Projetos (GONÇALVES, Robson e CASTELO, Ana Maria). Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos. São Paulo: FGV e Abrainc, 2017.

É que tais direitos, justamente por serem fundamentais, devem ser respeitados de forma "supra positiva", como costumam identificá-los os juristas, significando assim, não só válidos, independentemente de sua previsão em leis como essas, como também devendo o Estado, o Poder Público, estar a serviço deles e das liberdades e garantias que eles comportam.

Nem poderia ser diferente, embora não seja isso reconhecido no mundo todo de elaboração, interpretação e aplicação das leis. Bastaria considerar-se que a não satisfação de necessidades vitais como as de alimentação e moradia, quando postas em risco, ameaçam o próprio direito à vida e seria um absurdo exigir-se que a vida do ser humano só pudesse ser reconhecida e garantida como direito, se prevista como tal em lei.

> Por isso, o artigo 60 da Constituição Federal tratou de prever os direitos individuais e sociais do tipo moradia e alimentação, como "cláusulas pétreas", isto é, direitos que não podem ser, em nenhuma hipótese, ignorados, modificados ou desconsiderados.

Assim, foi e ainda é muitas vezes em defesa da própria vida que multidões pobres do Brasil "regularizam", por justiça de mão própria, o seu direito de moradia, já que nem o Estado, proclamado como democrático e de direito, nem suas autoridades e leis, se mostraram com poder suficiente para garanti-lo eficazmente.

O que antes da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001 era um problema a ser solucionado de forma isolada por uma sentença que decidia uma disputa por terra, baseada apenas no Código Civil ou alguma outra lei infra constitucional, tudo dependendo apenas de um documento registrado no Registro de Imóveis, hoje envolve todo um contexto legal muito mais amplo, abrangendo o direito à cidade, a função social da propriedade e da posse, o interesse socioambiental público ou privado, as limitações administrativas incidentes sobre a terra em disputa, entre outros.

Tudo quanto está implicado, pois, no direito humano fundamental de moradia, sua adequação urbanística ou rural, e pode ser viabilizado pela regularização fundiária, não só pode como deve, em certos casos, assegurar a posse das moradias aos ocupantes do bem terra objeto de litígio submetido ao Poder Judiciário.

A experiência e a história ensinam, todavia, ser uma frequente ilusão pensar-se que a simples previsão em leis de regularização fundiária social garante eficácia imediata em todos os casos em que ela incide. Isso se deve, em grande parte das vezes, pelo não reconhecimento de quem é o verdadeiro sujeito de direito da regularização fundiária, o que pretendemos criticar em seguida.

Sugestão de resposta para a nossa segunda pergunta. Quem é o verdadeiro sujeito de direito da regularização fundiária?

Por tudo o que se viu até aqui, é impossível deixar-se de reconhecer o mérito de todos os efeitos decorrentes da regularização fundiária por interesse social, como parte da legislação brasileira, ao seu verdadeiro criador, o povo organizado que tomou em suas próprias mãos a defesa do seu direito humano fundamental à moradia. Este ente coletivo e organizado é o verdadeiro sujeito de direito da regularização fundiária social, uma forma autêntica de "direito conquistado na rua", ou "direito prefigurativo", como o denomina Boaventura de Sousa Santos.

A sua vitória deveu-se a não se deixar vencer pelo muito maior poder do preconceito, de uma cultura ideológica e paradigmática de interpretação das leis que, consciente ou inconscientemente, é cúmplice de uma injustiça social que dá todo um jeito de ignorar a preferência que a Constituição Federal deu aos direitos humanos fundamentais e sociais, no seu artigo 60 (cláusulas pétreas), quando estão em conflito com outros direitos. São os Estados e as leis que estão a serviço deles e não o contrário.

Por isso, quando qualquer processo de regularização fundiária por interesse social conquista a possibilidade de ser instaurado, as costumeiras objeções e travas com que os agentes públicos utilizam para inviabiliza-lo, com base na lei e na burocracia que substitui o acesso à terra por papel, podem e devem ser questionados pelos sujeitos de direito à regularização, particularmente quando a invocação desses empecilhos não tem outro objetivo que não o de desrespeitar a preferência que o direito humano fundamental de moradia tem sobre outros ou poupar todo o trabalho que dá este processo.

Isso acontece frequentemente quando a viabilidade da regularização é alegadamente impedida "pelos limites do possível orçamentário" ou pela terra a ser regularizada situar-se em área de

risco. Daí a necessidade de os sujeitos de direito da regularização nunca se deixarem vencer em documentação. Desde a exigência a participarem dos debates relacionados com os planos diretores ou pelos projetos de implantação de áreas e zonas especiais de interesse social, a gente não pode deixar-se enganar por obstáculos criados por alegada obediência ao "devido processo legal", e esse acabar anulando o devido processo social que, em caso de moradia como condição de vida, merece respeito superior a qualquer outro.

Não há de faltar opinião contrária e poderosa contra a nossa forma de interpretar a regularização fundiária e o seu verdadeiro sujeito, entre outros argumentos o de ela correr o risco de, a não se identificar, pelo menos se assemelhar, à consagração da grilagem de terras, que tem um outro sujeito muito diferente e comprovadamente criminoso.

Se essa grilagem é, justamente, um dos pontos mais criticados da lei 13.465 de 2017, pelo que essa facilita "regularizar" esse tipo de usurpação, as vezes pura pilhagem, haveria uma contradição em reconhecer-se a regularização fundiária por interesse social feita sob razões alegadamente idênticas ou pelo menos semelhantes: mera formalização de um estado de fato, absolvido de qualquer das suas causas. Nada mais falso, como tentaremos responder a nossa terceira questão.

Sugestão de resposta para a terceira pergunta. De que meios dispõe o grande contingente de povo pobre brasileiro, para habilitar-se à regularização fundiária de interesse social das terras que possui ou das que tem direito de possuir, para garantir o seu direito humano fundamental de moradia.

A grande diferença entre a grilagem de terras e a regularização fundiária reside no fato de que a primeira invade ou esbulha terra possuída por gente pobre, quase sempre quilombolas ou indígenas, no sentido de excluí-la socialmente para proveito próprio; a regularização fundiária preserva terra possuída por gente pobre para inclui-la socialmente, em proveito coletivo e não individual. O sujeito da grilagem pratica um crime; o sujeito da regularização fundiária, especialmente a social, pratica um ato de defesa solidária do direito à vida das pessoas. Que possam existir exceções relativas a tais diferenças em alguns casos, essas não podem ser generalizadas, bastando conferir-se, em cada caso, os objetivos específicos de uma e outra dessas sujeições de terra.

Como, todavia, a identificação da licitude ou da ilicitude de qualquer desses acessos à terra já entra no campo do direito e da moral, dos quais se ocupam as leis, o sujeito de direito humano fundamental de moradia habilitado a regularização fundiária de interesse social e as organizações populares de defesa desse direito são tentados a se mobilizarem para fazer valer esse direito, a partir das leis. Nós temos sérias dúvidas se esse é mesmo um bom ponto de partida, pelo menos de acordo com a experiência da **Acesso Cidadania e Direitos Humanos,** naqueles casos em que a regularização de interesse social é considerada uma solução resultante de acordo judicial, celebrado em ações possessórias ou reivindicatórias com grande número de famílias rés.

> É que, em tais casos, a primeira lei lembrada para viabilizar o acordo é a 13.465 de 2017, não só objeto de três ações de inconstitucionalidade pendentes junto ao Supremo Tribunal Federal, como duramente criticada por juristas, movimentos populares de defesa do direito de moradia, e o Ministério Público da União, por sinal, autor de uma daquelas ações.

Todo o meritório protagonismo do verdadeiro sujeito do direito à regularização fundiária por interesse social, a partir dessa negociação apoiada elo Poder Judiciário, torna-se refém de toda a complicada burocracia da lei 13.465, substituído por técnicos e funcionários não raro convencidos da completa ignorância e incapacidade das lideranças dessas famílias acompanharem o andamento dos projetos, a papelada toda da administração pública encarregada de execução dos projetos de regularização, de conhecer a frequente mudança de cadastro delas, a difícil coincidência que compara a documentação dos Cartórios de Imóveis com a realidade do local a ser regularizado etc.

A lei 13.465, então, de meio para servir ao direito de moradia razão de ser da regularização fundiária, integrada ao direito à cidade, para a qual elas estão habilitadas, passa a ser um fim. As famílias é que acabam obrigadas a servir a tal lei. Quando os projetos de regularização são terceirizados para empresas encarregadas de executá-los, frequentemente ficam pela metade, tituladas algumas famílias, separados alguns lotes, outros nem devidamente identificados etc.

Em muito boa hora, portanto, o IBDU (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico) está se dedicando,

já há algum tempo, através de um "Ciclo de Reflexões sobre a Regularização Fundiária", a refletir de maneira muito objetiva e prática, sobre todos os problemas presentes na regularização fundiária integrada no direito à cidade e os efeitos que essa nova lei 13.465 vem causando. Os vários encontros desse Ciclo já circulam no youtube[3] e podem nos servir de seguro guia para a gente poder adquirir mais segurança no juízo que devemos fazer sobre a regularização fundiária de interesse social.

> Um outro estudo, dos mais recentes e abrangentes, "Habitação e direito à cidade. Desafios para as metrópoles em tempos de crise"[4], além de nos dar maior segurança sobre os riscos inerentes à lei 13.465, fornece vários exemplos de ações já levadas a efeito no meio urbano sobre o direito de moradia, o direito à cidade e a regularização fundiária em sentido amplo, à semelhança deste livro da União Nacional por Moradia Popular e Cities Alliance.

Não se pode deixar de fazer alguma lembrança, mesmo sumária como as demais, sobre o meio rural. Existe um estudo que, embora não tratando especificamente da regularização fundiária, faz uma denúncia de tal forma grave contra as fraudes que o georeferenciamento das terras brasileiras sofre, com as chamadas auto inscrições de imóveis rurais, que servem de aviso muito oportuno sobre o rigoroso cuidado que se deve ter com regularizações fundiárias no meio rural.

Pelos dados oficiais criticados por Guilherme Costa Delgado em sua obra "Terra, Trabalho e Dinheiro" ele prova que, se correspondessem mesmo à realidade física das terras "auto inscritas" por quem se declara proprietário ou possuidor titulado, "teríamos o absurdo de um território 46% maior que o território nacional. A explicação para esse absurdo lógico formal, o leitor pode suspeitar - gigantesca grilagem, seguida de sucessivas operações de ´legalização`."[5]

Note-se quanta ironia está presente aí, como prova visível do perfil capitalista, classista e privatista que preside a elaboração, a interpretação e a aplicação das leis: para grilar terra existe até um jeito de se dar cobertura legal "auto inscrita". Para garantir o nosso direito humano fundamental de moradia, inscrito na nossa própria natureza humana, o livro que vamos ler nos conscientiza da hipócrita diferença que existe entre a primeira e a segunda possibilidade. Menos mal que a indignação ética que essa perversa desigualdade nos provoca, serve de poderoso apoio para a nossa luta contrária a uma tão injusta diferença.

Conclusão.

Se a regularização fundiária por interesse social não é uma panaceia, ela já se insere no país como um instrumento válido para garantir o direito humano fundamental de moradia.

Utilizá-lo, porém, sem a participação ativa do seu sujeito de direito verdadeiro, além de comprometer tudo o que se pensa e quer sobre os seus objetivos, pode alcançar um resultado até contrário aos efeitos que dele se espera, entre eles o de acentuar a injustiça social que já pesa sobre aquele sujeito, especialmente a que se reflete na violação do seu direito de moradia. Seminários como os que deram origem a este livro, sua conveniência e oportuna divulgação nos convencem da legitimidade presente na nossa defesa do direito de acesso à terra, garantindo o direito humano fundamental de moradia expressar realmente o que é, como condição indispensável de vida, dignidade e cidadania.

Coragem!

[3] https://www.youtube.com/watch?v=A4ezx0BZnyU

[4] CARDOSO, Adauto Lucio e D'OTAVIANO, Camila (org.). **Habitação e Direito à Cidade. Desafios para as metrópoles em tempos de crise.** Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2021.

[5] DELGADO, Guilherme Costa. **Terra, Trabalho e Dinheiro.** São Paulo: Edições Loyola, 2018, pp. 286-7.

©Cities Alliance

PANORAMA HISTÓRICO DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANA NO BRASIL

Seminário Nacional promovido pela União Nacional por Moradia Popular, durante o Fórum Social Mundial

Transformações recentes da estrutura fundiária urbana brasileira

Anderson Kazuo Nakano

Professor do Instituto das Cidades,
Campus Zona Leste da Unifesp

A transformação da estrutura fundiária é um dos elementos mais importantes da formação e da expansão do capitalismo que, desde a origem na Europa do século XV, se vale da privatização das terras comunitárias de uso comum. No Brasil, a privatização da estrutura fundiária também está diretamente relacionada com a expansão do capitalismo no território nacional. Definida pela estrutura de posse e de propriedade da terra, é determinada pelos marcos e sistemas jurídicos do país, bem como pelas forças políticas e econômicas que atuam na sociedade. No capitalismo brasileiro, que se instalou aqui desde o período colonial e se expandiu para várias regiões do país, as forças políticas e econômicas que operam no nosso Estado mantêm uma estrutura fundiária que favorece muito mais a acumulação, a reprodução e a concentração de riquezas e capitais na mão dos poucos poderosos e privilegiados e menos o atendimento e a satisfação das necessidades sociais dos trabalhadores e das trabalhadoras. Nas cidades, a estrutura fundiária brasileira não atende às necessidades de moradia digna e nas zonas rurais não atende às necessidades de agricultores familiares e pequenos produtores de alimentos.

O nosso capitalismo brasileiro produziu uma estrutura fundiária bastante desigual, bastante injusta, que favorece muito mais esse processo de acumulação e concentração de riquezas e capitais nas mãos de poucos.

Portanto, para mudar a estrutura fundiária no Brasil, tanto nas áreas urbanas quanto nas áreas rurais, é importantíssimo atuar, incidir nas forças políticas e econômicas que operam no Estado brasileiro e que, historicamente, imperaram para consolidar uma estrutura fundiária que favorece muito mais essa acumulação e concentração e essa reprodução do capital e muito menos o atendimento às necessidades dos trabalhadores e das trabalhadoras pelo acesso à terra para se ter moradia digna e condições de subsistência.

Para incidir nessas forças políticas e econômicas é importante fazer seminários como esse que aglutinem resistências e insurgências, ter movimentos sociais, movimentos de luta por moradia como a UNMP e tantos outros movimentos de luta por moradia que a gente tem no Brasil. É aí que a gente consegue mudar a estrutura de posse e de propriedade da terra.

Eu queria colocar esse enquadramento inicial, porque isso nos ajuda a pensar que a luta pela regularização fundiária deve ser uma luta anticapitalista. É uma luta por mudança no papel e no sentido do Estado brasileiro, que tem definido os sistemas e marcos jurídicos de propriedade da terra que favorecem muito mais os interesses do capital, dos vários tipos de capital, e muito menos os interesses dos trabalhadores e das trabalhadoras.

A gente sabe que nas cidades, a estrutura fundiária, a estrutura de acesso à terra urbana está totalmente atravessada por isso e resulta nas desigualdades de acesso à terra urbana, nas desigualdades entre a cidade formal e a cidade informal, as desigualdades entre a propriedade formal e a posse informal das terras urbanas. E isso acaba aparecendo nas várias desigualdades que estruturam as nossas cidades, os nossos espaços urbanos. E a gente tem, portanto, um desafio imenso para lutar e para promover, realizar a regularização fundiária urbana no nosso país, porque a gente continua tendo situações históricas que são herdadas dos tempos da colonização, uma estrutura fundiária que se mantém, principalmente a posse informal, a posse irregular de terra, que é a grande alternativa de acesso à terra e à moradia utilizada pela população de baixa renda.

Isso vem desde o período colonial e se mantém até hoje. Os trabalhadores e as trabalhadoras não conseguem acessar terra e moradia dentro da formalidade, dentro dos regimes de propriedade legal capturados pela lógica do mercado capitalista que a gente tem no Brasil. Então, nossos advogados que vão estar presentes nesse seminário de hoje, vão nos ajudar a pensar como fazer essa luta nessa perspectiva anticapitalista e de mudança de estrutura jurídica bastante injusta, que determina essa estrutura fundiária também bastante injusta e desigual.

Feitos esses comentários iniciais gerais, eu gostaria de trazer aqui algumas questões que desafiam a agenda da regularização fundiária.

O Estado brasileiro e o capitalismo brasileiro estão passando por mudanças. E essas mudanças no início do século XXI estão provocando mudanças na estrutura fundiária rural e urbana do Brasil. As forças políticas e econômicas da nossa sociedade, que estão envolvidas nesse processo de mudança do Estado brasileiro e do capitalismo brasileiro, também estão mudando a estrutura fundiária das áreas rurais e urbanas do Brasil. E o sentido dessas mudanças está sendo reforçar, mais uma vez, os interesses do capital nacional e do capital estrangeiro. As aquisições de terras rurais por compradores estrangeiros têm aumentado rapidamente. E a disputa pelas terras urbanas tem se acirrado, pois os processos continuam ocorrendo em favor do mercado, em favor do capital imobiliário, em favor do capital financeiro. Essa disputa tem se disseminado por todas as grandes cidades brasileiras, em todas as regiões do Brasil.

A transformação da terra urbana em ativo financeiro está acirrando a disputa pela terra urbana dentro dessas mudanças do capitalismo brasileiro atual e isso está provocando os processos de remoção, os processos de despossessão habitacional e territorial, perdas habitacionais, expulsão dos moradores de baixa renda dos seus locais de moradia, destruição de vidas.

Então, as mudanças no Estado brasileiro e no capitalismo hoje estão mobilizando forças políticas e econômicas que favorecem a acumulação, reprodução e concentração de capital e estão jogando multidões de trabalhadores e trabalhadoras na vulnerabilidade, em áreas completamente precárias de moradia e destituídas dos direitos sociais que estão consagrados na nossa Constituição Federal. E a gente está vendo isso acontecer em plena pandemia e não é à toa que as forças progressistas da nossa sociedade denunciaram esses processos de despejo, de reintegração de posse, de remoção. Criaram a Campanha Despejo Zero, porque isso está acontecendo em meio à pandemia e colocando as pessoas em uma situação totalmente vulnerável.

Eu queria trazer aqui uns dados da ONU sobre o percentual da população urbana brasileira morando em favelas, que contradizem a nossa intuição, o nosso senso comum. A ONU tem divulgado dados que mostram que houve uma diminuição do percentual da população urbana brasileira morando em favelas, que eles chamam de slums. Em 1990, 37% da população urbana brasileira vivia em favelas. Em 1995 isso passa pra 34%, em 2000 passa pra 31%, em 2005 para 29%, em 2010 para 27% em 2014 para 22%, em 2016, para 16% e em 2018 para 16%. Essa diminuição é controversa. A gente precisa pensar se isso está correto ou não. Eu procurei verificar os métodos e critérios para definição de favela utilizados pela ONU, mas no site em que eles divulgam esses dados não há explicações sobre a metodologia utilizada. Será que teve mesmo diminuição desse percentual da população brasileira morando em favelas? Ou será que teve uma mudança na denominação do que é população moradora em favela? Será que teve soluções para essas favelas? As pessoas deixaram de morar em favelas? Eu acredito que não. A gente teve o PAC Urbanização de Favelas, mas ele não teve escala suficiente para diminuir esse percentual de população brasileira morando em favelas. Eu acho que cabe aqui fazer essa discussão. Pode ser que esteja acontecendo uma mudança nesse universo de pessoas morando em favelas. Certamente, o que a gente percebe é um adensamento construtivo, um adensamento habitacional e um adensamento populacional nas favelas e também nos loteamentos irregulares, com a construção de casas de quintal, de casas de corredor, de casas de viela, os puxadinhos, as lajes. Isso está provocando um adensamento muito grande dessas áreas de posse e de ocupações informais. E isso tudo a gente tem que pensar do ponto de vista fundiário porque esse adensamento significa que a população moradora dessas áreas de favelas e loteamentos irregulares está acessando uma proporção menor de terras urbanas. Quando a gente tem um aumento do adensamento construtivo, habitacional e populacional desses bairros populares, significa que a gente tem mais gente dividindo menos terra, acessando menos terra. O adensamento dessas áreas significa que a gente está aprofundando as desigualdades e as injustiças da estrutura fundiária urbana.

> Outro ponto é a disseminação da moradia alugada nesses bairros que estão adensando e o mercado de aluguel informal, que coloca muita gente em situação vulnerável de perdas habitacionais.

Então isso é um desafio para a regularização fundiária, dentro desse contexto de aprofundamento das injustiças e das desigualdades da estrutura fundiária e do acesso à terra urbana por parte da classe trabalhadora.

Outro ponto é relativo à vida das pessoas nessas áreas, nesses bairros, nesses contextos que envolvem os territórios populares que estão mudando. A vida dessas pessoas, segundo a socióloga Vera Telles, a vida cotidiana dessas pessoas tem acontecido no trânsito entre o formal e o informal, o legal e o ilegal, o regular e o irregular, o lícito e o ilícito. Então, a vida das pessoas nesses lugares, nessas áreas, está acontecendo no trânsito e no entrelaçamento das várias características dos mundos domésticos, dos mundos do trabalho, dos mundos religiosos, da igreja católica, das religiões de matriz africana, da igreja evangélica, dos mundos do crime, dos mundos das relações políticas, dos mundos do consumo e tudo isso tem caracterizado os territórios populares desses lugares inseridos nos bairros populares.

Então a regularização fundiária hoje tem que lidar com esse entrelaçamento de mundos da vida cotidiana das pessoas que estão nesses territórios, que estão se adensando e aprofundando as desigualdades da estrutura fundiária e de acesso à terra urbana. E dentro desse contexto macro, de transformação da estrutura fundiária urbana, com as alterações do Estado, da democracia e do capitalismo brasileiros, temos os processos e articulações micro das relações intersubjetivas, interpessoais, familiares, comunitárias.

Essa luta pela regularização fundiária, que os movimentos de moradia realizam há décadas e continuam realizando, tem perspectivas e desafios diferentes, que vêm de uma disputa muito mais acirrada pela terra, que a gente não conseguiu mudar desde o período colonial. Os nossos esforços ainda não conseguiram alterar significativamente a estrutura fundiária, com os seus componentes jurídicos, econômicos e políticos. Essa luta é grande e a gente tem que aproveitar o seminário de hoje pra lançar novas bases, novas perspectivas, novos conceitos, novas estratégias.

Política fundiária, direitos e cidadania no Brasil

Giovana Milano

Professora de direito urbanístico-ambiental do Instituto das Cidades, Campus Zona Leste da Unifesp
Coordenadora do Projeto de extensão Conflitos Fundiários Urbanos e pesquisadora do grupo Transborda – estudos da urbanização crítica.

Buscar a luta pela terra e defender a democracia são duas ações absolutamente interligadas, uma não existe sem a outra. Como já disse o Dito (Benedito Roberto Barbosa) em outra ocasião, "é tempo da gente criar caminhos, reforçar a esperança, abrir possibilidades de futuro, porque é disso que a população precisa e isso que a gente tem que fazer". Temos que olhar pra frente, de maneira atenta, cautelosa, enxergando as armadilhas, mas construindo possibilidades. Essa é a tarefa que está dada.

A história da formação social brasileira é a história da luta pela terra. O conflito fundiário não é um capítulo, uma parte do que a gente é. É o coração da luta de classes no Brasil. Portanto, não tem como entender a luta de classes, o clientelismo e toda a nossa história de grilagem de maneira apartada da questão fundiária. A questão fundiária não é mais uma questão, é a nossa grande questão. A professora Ermínia Maricato, muito antes de nós, já dizia: "a terra é o nó". Porque toda a relação entre Direito, Estado, Cidadania e as pessoas está perpassada pela perspectiva do direito à terra. E, deste modo, não é possível pensar na reconstrução democrática, na defesa antifascista, como tem ocorrido, sem a gente colocar a terra como prioridade. Prioridade de debate público, prioridade de emergência social. Não dá pra pensar um outro Estado, um outro país, sem colocar a questão fundiária como prioritária. Essa é a primeira questão que eu queria colocar ainda nessa parte inicial.

A segunda questão é que a falta de acesso à terra no campo e na cidade interdita a possibilidade de cidadania plena. Enquanto a segregação for regra, a desigualdade for regra, não dá pra pensar que exista estado democrático de direito e cidadania. Enquanto as pessoas forem removidas da forma que são, enquanto o Estado negar o direito à regularização fundiária, não dá pra gente pensar, mesmo antes do golpe e das atrocidades que estão vivendo, que vivíamos numa democracia. Não há democracia plena que não passe pelo acesso à terra, pelo acesso à moradia, porque essas histórias de desigualdade e segregação, nas nossas cidades e no campo, foram criando duas cidadanias – de quem tem propriedade e de quem não tem propriedade. E isso é impossível num país que se autodeclare democrático. Esse é o momento perfeito pra gente estar aqui fazendo essa reflexão: reconstituir as bases democráticas perpassa retomar a questão fundiária. É só a gente pensar o quanto o direito à terra é central nesse lugar da cidadania, quantos casos nós conhecemos, que demonstram que a falta de regularização fundiária no seu sentido jurídico interdita vários outros direitos. As pessoas não conseguem acessar a água, não conseguem acessar a luz, não conseguem ter um endereço que permita fazer uma conta em vários lugares. Então não dá pra gente pensar na relação com o Estado, sem passar e revisitar esse lugar da terra no Brasil, pra poder discutir democracia.

> É importante, como o Kazuo colocou, a gente saber que a discussão fundiária perpassa pelos limites do Estado e do direito capitalista. Porque a propriedade é a chave da questão do capitalismo. E também é a nossa aqui.

Então, sem a gente ter muitas ilusões do que é possível fazer, dá pra fazer muita coisa. E dá mais ainda pra perceber que a propriedade da terra dá um termômetro do que está acontecendo. Tenho trabalhado com essa ideia, principalmente para pensarmos pós-Constituição de 1988, que a questão

fundiária não é mais uma política, é a política. Se a gente olha pras mudanças legislativas, as mudanças no Judiciário, a partir da política fundiária, por conta da centralidade que ela tem na luta de classes, a gente percebe que as transformações dão um termômetro dessas relações entre Estado, capital e os direitos da população.

Estamos mergulhados num Estado neoliberal. E aí é preciso entender o que significa um Estado neoliberal. E no nosso caso um Estado neoliberal à brasileira significa características de autoritarismo e de fascismo na sua manifestação no território que são muito importantes. E esse Estado neoliberal autoritário tem construído políticas na seara da regularização fundiária que tem algumas armadilhas. E eu queria falar rapidamente sobre elas.

Quando a gente fala em Estado neoliberal, fica parecendo que o Estado saiu de cena. Mas não significa isso. O Estado deixa de investir nas políticas públicas habitacionais e nas políticas de regularização fundiária e passa a negociar a regularização fundiária com o apoio de empresas, com a participação, inclusive, do sistema de justiça, contratualizando. Então, se a gente construiu, desde os anos 1980 como o Kazuo falava, a ideia correta de que direito à regularização fundiária é um direito, a gente constrói toda a nossa luta a partir da ideia de que regularização é um direito fundamental, até porque ele abre porta pra outros direitos fundamentais. No Estado neoliberal a gente tem uma retirada dessa gramática de direitos pra uma gramática de negócios. Então a gente vai ter a negociação da regularização fundiária a um preço muito alto. Não só alto porque, de fato, as pessoas têm que pagar novamente pra ficar onde estão, não só alto porque isso é muito violento – em geral, essas negociações vêm, nas palavras dessas próprias pessoas, quando elas estão com a faca no pescoço, ou seja, sob uma ameaça de remoção, sob uma situação de emergência. Então, é muito violento, mas sob um preço de que essas negociações vêm a partir só de um título de propriedade. E eu não quero aqui diminuir o papel da propriedade nesse capitalismo em que vivemos, mas ele não é suficiente.

A gente quer lugares mais qualificados do ponto de vista urbanístico e do ponto de vista ambiental. A gente quer uma regularização fundiária que pense também no âmbito social, que estava contida na legislação anterior e que foi amputada com essas mudanças da lei de regularização fundiária de 2017. Portanto, estamos vivendo um desmanche muito perigoso sob essa perspectiva da regularização fundiária como um negócio. Passa pela lei, passa pelos arranjos de justiça, passa pelo desmonte dos arranjos institucionais. O que a gente tem visto é que as secretarias que antes faziam essas políticas públicas foram arrasadas em muitos lugares.

E aí, o que fazer? Eu não tenho a resposta. A União tem uma reflexão muito mais madura e muito mais profunda sobre como a gente conduz a luta do povo a partir desses marcos. Mas queria deixar a provocação de que, no meu modo de ver, o que fazer passa por a gente bater o pé de que regularização fundiária é direito, não é negócio, de que não dá pra negociar o direito à terra, de que não é um contrato de uma coisa qualquer, a gente está discutindo direito à vida, então não pode ser contratualizado e negociado. E acho que a gente tem que repensar as estratégias a partir dos desafios que estão colocados. Tem um autor – Mark Fisher – que dizia: "é mais fácil a gente imaginar o fim do mundo do que o fim do capitalismo?" E eu perguntaria: É mais fácil a gente imaginar o fim do mundo do que a mudança dessas relações de propriedade? Eu tenho certeza que não. Mas eu acho que a gente vai precisar apostar um tanto na nossa imaginação coletiva e na sabedoria do povo, acumulada nas últimas décadas. E eu tenho certeza de que tem mais força do que essas condições de autoritarismo neoliberal aí colocadas.

PANORAMA DAS LUTAS POR REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS ESTADOS

Seminário Nacional promovido pela União Nacional por Moradia Popular, durante o Fórum Social Mundial

A regularização fundiária como garantia de direito à vida

A irregularidade da propriedade e da posse da terra urbana não é registrada de forma adequada pelos censos demográficos e pesquisas domiciliares de âmbito nacional. Estima-se que há pelos menos 11% da população urbana brasileira sem o direito à segurança da posse assegurado pelos vários instrumentos legais presentes no marco regulatório brasileiro. A ausência desse direito tem impacto direto na vida das famílias, pela falta ou precariedade de acesso aos serviços de infraestrutura como abastecimento de água, coleta de lixo, esgotamento sanitário, iluminação pública. Mas o Estado não é só omisso ao prover infraestrutura e regularização fundiária àquelas famílias alijadas do mercado formal. Ele próprio responde pela produção de conjuntos habitacionais irregulares, que permanecem anos à espera de regularização fundiária. Para esses bairros, a regularização fundiária acesso à moradia adequada, necessária à garantia de sua sobrevivência, em especial face à pandemia de Covid-19. A omissão do Estado quanto aos despejos durante a pandemia torna ainda mais dramática a situação dessas famílias, conforme os relatos a seguir.

Seminário Nacional promovido pela União Nacional por Moradia Popular, durante o Fórum Social Mundial

Maria José Alves da Silva, ALAGOAS

Mulher negra periférica, graduada em Recursos Humanos e fundadora da União de Movimento de Moradia em Alagoas desde 2003.

Falar em regularização fundiária é falar em vida, é falar em acesso à terra, acesso à moradia, é falar nos direitos dos cidadãos. Alagoas possui 102 municípios com sua capital Maceió, onde há um grande número de famílias vivendo em encostas, ao longo de áreas ribeirinhas, em cortiços e favelas de lona. Maceió possui 50 bairros construídos de forma desordenada e na sua totalidade irregular, vivendo sem acesso aos direitos básicos ao saneamento básico, fazendo com que as famílias não tenham acesso à cidade e acesso à terra.

> O poder público trata esse problema com uma política de faz-de-conta, o município constrói as unidades populares longe da cidade sem nenhuma infraestrutura, fazendo com que as famílias fiquem ilhadas sem qualidade de vida.

Um exemplo disso é o Benedito Bento, um grande complexo habitacional que não tem nenhum tipo de regularização fundiária.

Outro exemplo é o Pinheiros, Bebedouro, Mutange. Deixaram que acontecesse a catástrofe[1] que atingiu 700 pessoas, para poder regularizar as famílias. Queremos que esses conjuntos em que moramos e outros que virão tenham regularização fundiária e que isso não fique só na lei. A lei precisa ser cumprida, para que essas famílias tenham acesso à saúde e à vida, principalmente nesse período de pandemia.

[1] Trata-se de danos geológicos diagnosticados como causados pela atuação da Braskem na extração de sal-gema em área urbana, que chegou a afundar o solo e causar tremores de terras, ameaçando a vida de 40 mil pessoas moradoras em cinco bairros da região conhecida como Pinheiro.

Cristiane Salles, AMAZONAS

Coordenadora da União de Movimentos de Moradia do Amazonas

É muita emoção estar nesse seminário, muito em função da pandemia e seus efeitos no Amazonas. O governo fascista destrói tudo que tem nos artigos 182 e 183 da Constituição. O direito à terra, a terra que não é produtiva tem que cumprir sua função social, ou seja, temos que regularizar para a função social. E isso, ao contrário, eles tentam que não funcione, que isso de fato não ocorra. Para além disso, nós estamos desde o ano passado com uma pauta – Covid, Covid, Covid. E agora com outra pauta – descuido do governo, tanto estadual quanto nacional, que leva nossa população à morte a rodo. Porque tem os que morrem nos hospitais, mas tem os que morrem em casa. Nós temos aqui eu e minha mãe, que não pôde ter oxigênio e adoeceu. A Dona Carmem – Carmencita, que é coordenadora nacional da União pelo Amazonas, está com a irmã no hospital com oxigênio, precisando de uma UTI e não tem UTI em Manaus, não tem como embarcar pra outro Estado. Fora as outras pessoas do movimento que foram a óbito. E a nossa maior dificuldade hoje é os que estão nas ocupações, são os que estão no Orquídea, passando fome. É a fome desse povo. Eles pedem rancho, pedem remédio.

> Então a gente tem que denunciar o caso aqui que é um caos, verdadeiramente um caos, um caos sem precedentes, um caos sem explicação. Quando começou a primeira onda nós não tivemos nenhum óbito no movimento e agora nós já tivemos seis óbitos, muitos de ocupações.

Isso ressalta a importância da regularização fundiária e eu pergunto: além da regularização, por que não urbanizar? Acho que a luta do movimento tem que ser por urbanizar e regularizar. Porque a gente tem aqui ocupações que têm dez anos e é só no barro, na piçarra, onde as pessoas defecam em buracos, não tem latrinas, moram 5 mil famílias nessas condições.

Eu defendo com urgência a regularização fundiária porque nós, em fevereiro, já na pandemia, tivemos uma grande reintegração de posse de mais de 12.000 casas. Reintegração violenta: não teve um tiro porque eles estavam todos com metralhadoras e armas muito pesadas, de alto calibre. Então a população não reagia, só via seus barracos sendo derrubados de forma muito violenta.

Desculpem ter me detido na situação da pandemia. Gostaria de afunilar minha fala no desmatamento da Amazônia, na agressão à terra indígena, na necessidade de regularização fundiária e urbanização, com condições de habitabilidade humana da população, mas hoje o risco à vida nos desespera.

Ana Paula da Silva, PERNAMBUCO

Coordenadora do MTST Pernambuco

> Falar de regularização fundiária é falar do acesso às políticas públicas. Aqui no Estado de Pernambuco a gente tem sofrido muito com a falta de acesso à água potável.

Sobre a regularização do título de posse, nós temos várias experiências aqui em Pernambuco, como o Residencial Nossa Prada, onde as famílias residem, desde 2016, já pagam pela sua moradia, mas não têm o título de posse, não têm essa garantia.

A gente tem vivenciado muitas pessoas comercializando, vendendo casa e a gente não tem o controle, nem por parte do Estado, nem por parte do município. E é um desafio pra gente agora, inclusive, com a nova gestão a gente alinhar e encaminhar essa questão da regularização.
O Residencial Nossa Prada é um dos maiores conjuntos habitacionais da América Latina, com mais de 15.000 famílias, com pessoas sem acesso a saneamento, não é urbanizado uma parte.

Em Alto do Moura, Olinda, a gente está há mais de sete anos nesse processo de regularização, mas é um gargalo que parece que a gente não sai do canto, a gente percebe que não há um envolvimento, uma prioridade por parte do Estado em contribuir para que as entidades possam estar legalizando. É como se o problema fosse nosso e não deles.

A gente tem a expectativa de que em 2022 a gente possa estar retomando com os municípios esse diálogo, para que a gente possa regularizar esses conjuntos habitacionais.

É importante ficar atento à revisão do Plano Diretor, que teve pouca discussão com a sociedade civil e com os movimentos, e foi aprovado da forma como eles queriam. Várias áreas de ZEIS não são mais, enfim, um desafio muito grande. O desafio é priorizar essas áreas e garantir o título de posse pra que elas possam ter de fato o direito ao imóvel, à terra onde elas residem.

©Cities Alliance

Rosália Oliveira da Costa, RONDÔNIA

Coordenadora da União de Movimentos de Moradia de Rondônia

Aqui em Rondônia a prefeitura criou uma lei específica pra regularizar os imóveis, porque os cartórios estavam cobrando as taxas muito caras e a nossa população não tinha a mínima condição. E tem o agravante que a maioria dos proprietários não possuíam documentos pessoais para realizar as tarefas. Porém, a secretaria da habitação do município só prioriza regularizar as pautas de lideranças próximas politicamente ao governo, só de comunidades consolidadas.

Outra questão é que o Conselho do Fundo de Habitação era deliberativo e na última sessão da Câmara de Vereadores o prefeito, junto com o Secretário e o Senador, tiraram a prerrogativas do Conselho de ser deliberativo. Hoje o Conselho é somente consultivo e pra nós aqui da União, da CMP, da própria Conama, não é interessante que a gente continue no Conselho, porque a gente acha que vai ser perda de tempo pra nós, onde a gente vai só ser ali mais um. Durante a pandemia o Executivo não consulta a população e o Ministério Público não faz nada.

Mas eu sou uma pessoa que não desisto, sempre estou buscando levar um material que a gente fez, orientando as pessoas dentro das comunidades, pautando ali passo a passo como proceder. Pra gente não desistir a gente começou a fazer esses materiais para a nossa população, para que eles não sejam enganados com falsas promessas.

Jussara da Cunha Barbosa Silva, SERGIPE

Coordenadora da União dos Movimentos de Moradia de Sergipe

> A grande preocupação do Estado é a regulamentação da Lei 13.465/2019, pois a Assembleia Legislativa do Estado regulamentou a lei e, ao passo que desburocratiza nos cartórios, ela injeta nas prefeituras todo o poder da regularização fundiária e isso é bastante preocupante pra gente.

A gente sabe que os empreendimentos que foram feitos ao longo das décadas são praticamente todos irregulares, as pessoas não têm a regularização da propriedade. É preciso entender que a regularização não é só um papel daquela propriedade, mas é um conjunto de coisas que nós precisamos estar debatendo nos nossos seminários, debatendo com a prefeitura, com o Estado, que é a questão do acesso às políticas públicas, dentre elas o saneamento básico, principalmente a água.

Além disso, precisaria fazer um diagnóstico por região, sobre como está se dando a regularização fundiária para organizar os nossos seminários regionais, para que a gente possa aprofundar mais sobre essa lei.

Por fim, gostaria de dizer que sem as mulheres, a luta vai pela metade.

A propriedade coletiva

A UMM Rio de Janeiro apresenta uma experiência inovadora, que busca implementar alternativa jurídica à propriedade individual – o Termo Territorial Coletivo (TTC), com o apoio de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), para regularização fundiária, contratada com recursos do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU). A mobilização comunitária é a base do sucesso dessa experiência. Segundo Sandra Kokudai, participante do seminário, "no TTC a casa permanece individual como direito de superfície e a terra fica na propriedade coletiva. Vale a pena estudar, porque é um instrumento que garante mais força contra especulação imobiliária e despejos, mas é diferente da propriedade coletiva de tudo incluindo as casas, como existe na legislação uruguaia."

Seminário Nacional promovido pela União Nacional por Moradia Popular, durante o Fórum Social Mundial

Jurema Constâncio, RIO DE JANEIRO

Coordenadora da União por Moradia Popular do Rio de Janeiro

> Estamos hoje na sede do movimento de moradia com as companheiras do Guerreiras de Esperança, um projeto novo, em reta final de construção.

Essa questão da regularização fundiária no Rio de Janeiro não é diferente dos outros estados. A gente tem aqui no Rio vários loteamentos, vários condomínios que são todos irregulares. As áreas ocupadas do Rio de Janeiro não são ocupadas por quem deveria, elas são ocupadas pra fazer a grande especulação imobiliária. Não só em Jacarepaguá, como na Zona Oeste por inteiro, as áreas mais próximas da Barra da Tijuca, que é área nobre, não têm mais terrenos para construir moradia popular para famílias de baixa renda.

Aqui no Rio de Janeiro nós temos um conjunto entregue desde 2016, que as famílias não estão pagando. A gente teve que ocupar as casas com as famílias para não perder para as milícias e para o poder paralelo, e isso nos causa uma preocupação muito grande. É o único MCMV do Rio de Janeiro que está nessa situação: ocupado e sem regularização.

A gente tem uma parceria com uma galera que chama TTC, que é Termo Territorial Coletivo, para fazer um estudo pra ver qual a melhor estratégia pra regularizar aquele empreendimento com 70 famílias. Mesmo na propriedade coletiva aqui em Shangrilá, nós também fizemos agora um edital para o CAU, de ATHIS, pra fazer a regularização fundiária, passando esses terrenos para a cooperativa.

O prefeito eleito coloca que vai ter uma atenção muito especial para Jacarepaguá, para a Zona Oeste. E essa atenção a gente já sabe qual é. É aquela política da remoção, como foi feito no MCMV. Rio

de Janeiro, campeão de construção do MCMV, mas também campeão de remoção de favela. E as pessoas que precisam estão aí até hoje buscando a sua moradia. Já tinha uma fila imensa, e hoje ela cresce mais ainda por conta da pandemia. A gente tem vários companheiros que perderam suas moradias por não ter emprego pra pagar o seu aluguel. É necessário que a gente tenha esse olhar do movimento com mais carinho pra essa demanda que está aí, gritando por uma moradia que espera há 12, 14, 16 anos.

A Cooperativa Shangrilá n Rio de Janeiro implementa o Termo Territorial Coletivo - TTC

A Cooperativa Shangrilá está localizada no bairro da Taquara, na rua Japomirim lotes 18 e 19, próximo à Estrada do Rio Grande. É composta por 29 unidades habitacionais, sendo 22 unidades com dois quartos, quatro com um quarto e três "kitnets"; além do pátio central, capela e centro comunitário.

A comunidade foi formada oficialmente em 1995, em um local onde já moravam 15 famílias. A partir do trabalho realizado pela CEB Padre Jósimo, o Grupo de Apoio às famílias do Jardim Shangrilá, articulado com a Pastoral das Favelas, identificou o posseiro da área e iniciou campanha de doações para a compra da posse do terreno. Ao mesmo tempo, em parceria com as ONGs Ação da Cidadania e o Instituto de Estudos da Religião – ISER, o grupo iniciou ações de cooperativismo que levaram à produção de blocos de concreto e vigotas para lajes pré-moldadas, para a construção das casas.

A partir daí, as famílias de Shangrilá passam a integrar as atividades de mobilização da UNMP, como as Caravanas da Moradia para Brasília e as atividades de intercâmbio para conhecer as experiências das cooperativas habitacionais do Uruguai e de São Paulo. Os apoios financeiros da Oxfam Novib e da Misereor viabilizaram o "Programa de Construção de Moradia Popular em Mutirão" das cooperativas Colméia, Shangrilá e Pixuna, com compra de materiais e assessoria técnica da Fundação Bento Rubião.

Em 1996 uma grande enchente atingiu muitas famílias em Jacarepaguá e 14 novas famílias se juntaram ao grupo. A Cooperativa Shangrila se tornou uma referência na comunidade na luta por moradia e logo se formou um fila de espera que futuramente se tornou o grupo da Cooperativa Herbert de Souza.

Embora a Cooperativa ainda não tenha regularizado a compra do terreno, ainda em nome do loteador original, as famílias seguem respeitando os princípios que nortearam a organização do grupo, não permitindo que unidades sejam comercializadas no mercado imobiliário da região. Para Jurema, isso se deve ao entendimento de que o conjunto das casas construídas através do esforço coletivo não tem um dono.

Atualmente a UMP-RJ, junto com os moradores da Cooperativa Shangrilá, conseguiram o apoio do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro – CAU-RJ, através do edital de fomento à assessoria técnica para habitação de interesse social, para a realização de melhorias habitacionais e para a formalização do Termo Territorial Coletivo – TTC, um instrumento jurídico que vem sendo difundido na América Latina para formalização da propriedade coletiva como estratégia para garantir a permanência das populações de baixa renda nos territórios.

Figura 1 | C. H. Shangrilá – situação atual

Figura 2 | C. H. Shangrilá – obra em mutirão

A assistência técnica para regularização fundiária

A experiência da Prefeitura do Município de Conde promoveu a Assessoria Técnica de Habitação de Interesse Social para a regularização fundiária, através do Programa Chão de Direito. Além implementar um novo marco regulatório para a regularização fundiária e realiza-la de forma plena em quatro comunidades, o programa incentivou a formação de um escritório de assistência técnica para proporcionar maior autonomia aos movimentos de moradia, buscando a perenidade de processos frente às mudanças de gestão administrativa municipal.

Yuri Duarte Lopes, PARAÍBA

Arquiteto urbanista, apoio à construção de um escritório de assistência técnica à UMM Paraíba.

Sou arquiteto urbanista e estou na luta junto com o pessoal da UMP para implantar um escritório de assistência técnica, que possa fomentar esse conjunto de ações pelo direito à moradia, incluindo as melhorias habitacionais e regularização fundiária. A ideia é que o Movimento possa ter seu escritório de assistência ou assessoria técnica, para ter autonomia no desenvolvimento dos projetos não só de regularização fundiária, mas de melhorias habitacionais e urbanísticas. Estamos construindo isso junto à UMP da Paraíba. Processos autogestionários de construção, cooperativas e editais para captação de recursos são fundamentais para que isso seja viabilizado. E, a partir desse escritório autônomo, que a gente possa estar construindo alternativas às políticas públicas.

> Em relação à situação fundiária na Paraíba, não é diferente de outras cidades e estados do Brasil, principalmente em João Pessoa, onde temos o maior número de comunidades irregulares, sendo aproximadamente 77 ZEIS.

De maneira geral, não temos muitos dados sobre municípios que têm feito regularização fundiária a partir do novo marco legal, depois de 2017. A capital já vinha realizando alguns processos de regularização anteriores a esse novo marco e não tenho certeza sobre como estão encaminhando esses processos nos últimos anos. A gente tinha, no Brasil, uma legislação para a regularização fundiária que foi toda revogada e reconstruída sem participação nenhuma, nem dos institutos de pesquisa acadêmicos nem dos movimentos sociais. A partir desse novo marco legal, de fato a gente ainda não tem grandes experiências aqui na Paraíba.

O que podemos citar como exemplo foi a experiência do município de Conde, onde estive como Coordenador de Habitação até o final do ano passado (2020). Criamos o programa EPA - Escritório Público de Assistência Técnica, que desenvolveu projetos em três eixos de atuação: melhorias nos espaços públicos com o Mutirão na Vizinhança; melhorias habitacionais; e regularização fundiária, com o programa Chão de Direito, a partir do qual criamos um decreto local que regulamenta todo o procedimento administrativo pra fazer regularização fundiária. Essa foi uma experiência bastante rica e a gente, de fato, conseguiu instaurar processos em quatro das principais comunidades irregulares do município, onde já entregamos quase 300 documentos de propriedade e deixamos encaminhados mais de 500 outros processos.

No eixo das melhorias habitacionais também avançamos com o desenvolvimento de 62 projetos de reformas na comunidade Terras Belas, uma das mais precárias da cidade, e executamos quatro das obras, em parceria com a UMP em um processo autogestionário.

Em uma leitura geral, vejo que é extremamente importante que os movimentos sociais reflitam sobre o grande foco dado na propriedade privada através da provisão habitacional. Praticamente toda a nossa política habitacional dos últimos anos, inclusive dos governos progressistas desde Lula e Dilma, foi voltada à construção de novas moradias sobretudo grandes conjuntos habitacionais nas periferias das cidades e a sustentação da propriedade privada, tendo como grande vitrine o Programa Minha Casa, Minha Vida. A problemática habitacional é diversa e complexa. Precisamos, também, de uma diversidade de soluções e alternativas, sendo o déficit habitacional qualitativo, talvez, o maior problema da moradia no Brasil. E não é preciso, necessariamente, construir novas casas para atuar nessa direção. A Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social se apresenta como uma alternativa fundamental.

Um fato que precisamos enfrentar e estar atentos: aqui em João Pessoa temos instituído o Fundurb, fundo construído com recursos que vêm da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Estamos atentando para a tentativa do governo municipal de desvincular a utilização obrigatória desses recursos nas melhorias urbanísticas nas áreas precárias demarcadas como ZEIS.

Se a nossa principal dificuldade é não somente fazer a titulação da posse e da propriedade, mas também prover melhorias urbanísticas, de infraestrutura essencial, se a gente tem um fundo que reserva recursos pra fazer essas melhorias e ter esses recursos nem sempre é tão fácil, como é que a gente aceita que o governo municipal possa querer desvincular esses recursos pras áreas mais necessitadas?

É importante consolidar as contribuições desse seminário para a formulação de novos conceitos. Devemos ficar, também, muito atentos ao que está sendo proposto pelos novos governos e muito ativo para tentar fazer as coisas do jeito que a gente pode, já que os movimentos sociais são, historicamente, quem carrega essas bandeiras e são legitimados para avançar nessas propostas.

O Programa Chão de Direito

O Programa Chão de Direito faz parte de um programa maior que chamamos de EPA - Escritório Publico de Assistência Técnica, que foi criado enquanto estávamos à frente da Secretaria Municipal de Planejamento entre 2017 e 2020. O objetivo do escritório é garantir o direito aos serviços técnicos de arquitetura, urbanismo e engenharia pelas famílias mais carentes que não têm acesso a esses serviços.

O EPA contemplou ações de melhorias nos espaços públicos, com o Mutirão na Vizinhança e a regularização fundiária do Programa Chão de Direito, e melhorias habitacionais na comunidade Terras Belas, que abrangeu 62 projetos de reforma, ampliação e conclusão de moradias por equipes técnicas contratadas pela Prefeitura e quatro obras executadas em parceria com a União Nacional Por Moradia Popular – UNMP.

Para dar amparo legal às ações de regularização fundiária, a Prefeitura publicou um Decreto Municipal regulamentando o processo administrativo. A partir daí, instaurou o processo em 4 comunidades, concluindo 100% da regularização fundiária de duas comunidades e avançando com o projeto nas outras duas. Foi um grande avanço para a Cidade de Conde, que fica na região metropolitana de João Pessoa, que nunca teve política concreta de planejamento urbano nem de regularização fundiária.

O EPA foi premiado ano passado como uma das mais inovadoras práticas de gestão municipal pela Confederação Nacional de Municípios.

CONDE CPA CONDE CPA

CONDE CPA CONDE CPA

Articulação de saberes entre movimentos de moradia e a universidade

A Universidade Federal do Pará compõe a Rede Amazônia, com outras universidades públicas e movimentos sociais da região, num trabalho fundamental de articulação em rede de saberes para ampliar o conhecimento da população sobre seus direitos.

Seminário Nacional promovido pela União Nacional por Moradia Popular, durante o Fórum Social Mundial

Myrian Cardoso, PARÁ

Professora da Universidade Federal do Pará e coordenadora da Rede Amazônia e Comissão de Regularização Fundiária

Terra, terra, objeto de cobiça.
Não é coletiva, mas, sobretudo, individual.
E o direito à moradia?
Como fica no capital?
Se eu parcelo, se tu parcelas, como vamos compartilhar?
Como vamos compartilhar se a estrutura fundiária é extremamente concentrada?

> ... e na Amazônia em especial, sob o domínio da União, os estados, sob áreas de terras indígenas, áreas protegidas, áreas ribeirinhas, ocupadas essencialmente por populações tradicionais e ribeirinhas. E com uma estrutura institucional que é pouco adequada diante desse cenário. E é nas três escalas de governo, sendo técnica, operacional e normativa.

Existe também um arcabouço jurídico que é extremamente voltado a estabelecer instrumentos e procedimentos de regularização fundiária de terras privadas, com forte influência de procedimentos técnicos voltados para o trato de aprovação de parcelamento de projeto futuro e não de áreas consolidadas essencialmente de interesse social, nas suas diferentes escalas do urbano ou estágios de consolidação.

E também temos as dimensões política, técnica e social que não se comunicam de forma efetiva, o que acaba por fortalecer rótulos e estigmas que sustentam os mercados de terras formal e informal excludentes, ao mesmo tempo reforçando desigualdades sob aqueles estigmas. Observamos que há uma forte ênfase no sentido de que nós somos já contribuintes, mas somos irregulares, somos informais, somos clandestinos e, portanto, destituídos de direitos e serviços urbanos. Então são dois pesos e duas medidas.

Hoje, nós, da Universidade Federal do Pará, a partir da Comissão de Regularização Fundiária, que tem já 15 anos nessa temática, temos enfrentado uma série de desafios. Já desenvolvemos seis projetos de pesquisa e extensão, definimos metodologia de trabalho, um software que possibilita a automatização e o trabalho em escala em áreas de regularização fundiária e construímos uma matriz de avaliação dos impactos da regularização fundiária, porque muito mais que entregar título é preciso avaliar se essa regularização está garantindo de fato a conformidade urbana, se está se construindo um caminho de desenvolvimento que seja local e não aquele copiado de outras experiências, de outras realidades que não se enquadram no nosso Brasil, que é diverso e que, muitas das vezes, a legislação tenta enquadrar num único instrumento.

Nossa experiência nos conduziu a trabalharmos em redes, em redes Inter federativas, envolvendo instituições dos diferentes segmentos, nas diferentes escalas de governo e tendo a Universidade à frente, buscando essas diferentes conexões. Então hoje nós estamos à frente do Projeto Rede Amazônia, que busca articular – e aqui eu já deixo o convite para o movimento de luta pela moradia também participar. Estamos com processo seletivo de pós-graduação, e aí temos também destinação de vagas para esses movimentos participarem do processo de formação, além de cursos específicos para aqueles que ainda não têm o ensino superior, mas que também precisam trabalhar. Estamos com essa inscrição aberta, a previsão é até dia 31/01, mas já estamos discutindo, ainda não é oficial, a prorrogação, por conta das dificuldades dos municípios e dos movimentos aderirem em função da pandemia. Para viabilizar esse trabalho, onde a gente busca discutir a regularização não enquanto propriedade individual, mas pensando sobre a propriedade urbana coletiva. E aí é preciso construir novos instrumentos, porque os que estão postos não dão conta de reconhecer, de agregar as áreas rotuladas como irregulares e informais à cidade dita legal. Esse é o primeiro trabalho que a gente precisa fazer e, principalmente, nas universidades, porque muitos estudos também reforçam esses estigmas.

Pra finalizar eu gostaria de convidar vocês a assistirem no canal do Coletivo Multidiversidade da Amazônia o filme, um curta - Matei a Lei, Confissões ao Direito à Cidade, que trabalha nesse sentido, e também deixar o contato para que vocês possam conhecer melhor os termos e os critérios de participação na pós-graduação.

Regularização fundiária no Orçamento Participativo do Maranhão

Os avanços dos movimentos de moradia ganharam institucionalidade no governo democrático popular do Maranhão – a regularização fundiária foi incluída no Orçamento Participativo de 2019 e passou a ser ação prioritária de governo. Trajetória que consolida avanços anteriores, como a criação, por lei, da primeira comissão de regularização fundiária em Paço do Lumiar e o registro em cartório dos planos de regularização fundiária sustentáveis, como forma de formalizar o compromisso das prefeituras maranhenses com a urbanização dos assentamentos regularizados.

Seminário Nacional promovido pela União Nacional por Moradia Popular, durante o Fórum Social Mundial

Carlito Reis, MARANHÃO

Coordenador da União por Moradia Popular do Maranhão

A regularização fundiária não era uma pauta institucional aqui do nosso Estado. Tanto é que nos últimos vinte anos nós não tivemos áreas, ainda que consolidadas, regularizadas. Não estou falando nem da urbanização, estou falando da titulação. Então, um dos principais avanços nossos aqui foi colocar a regularização na pauta do governo. E isso tem muito a ver com o caráter do governo do Flávio Dino, que abriu o debate. Outro ponto na ribeira de colocar isso na pauta institucional – e é um dever do Estado regularizar – foi que pela primeira vez aqui no Estado a gente conseguiu incluir a regularização fundiária como uma prioridade no orçamento participativo em 2019. E isso abriu vários caminhos porque, além de obrigar o Estado a operacionalizar essa pauta, ela também abriu horizontes para as prefeituras colocarem o seu ponto. Eu não sei os outros Estados do país, mas aqui no Maranhão tem um grande problema. O poder público confunde muito política de regularização fundiária com política tributária. Eles colocam IPTU, o que gera uma resistência muito grande da população. Por isso é importante ter nesse momento uma cartilha.

Nessa situação é comum no Maranhão alguns cartórios pegarem as filigranas da Lei 13.465 e emperrar e criar problema. Com todo o respeito aos meus amigos que operam o direito, um dos principais problemas é você discutir muito o jurídico da regularização e aí encontrar problemas. Então eu acho que nós cumprimos um papel importante. Aqui no Maranhão, em 2015 nós criamos no município de Paço do Lumiar, a primeira comissão de regularização fundiária através de lei. Essa comissão veio muito antes da lei, que é de 2017. O município conta hoje com aproximadamente umas 20 comunidades consolidadas que já estão regularizadas.

Figura 3 | Entrega de títulos da Comunidade Zumbi dos Palmares e Jardim das Mercês

Agora imagina, se os gestores têm dificuldade de discutir o que é a política da regularização fundiária e o que é a questão tributária, imagina então discutir a questão da urbanização. Quando nós estávamos trabalhando na Ceci, trabalhando com essa pauta, a gente teve a preocupação de não só regularizar, mas estabelecer um plano de regularização fundiária urbana sustentável. Esse plano, ainda que as prefeituras não operacionalizem, ele fica registrado em cartório. No cartório ele tem força também de lei. Fica registrado como um compromisso público da Prefeitura.

Eu acho que nós temos um problema organizacional, companheiros do Brasil inteiro, que, evidentemente, ao se estabelecer parte da política de regularização fundiária que é a política de regularização, nós devíamos ter uma atuação mais orgânica para fazer valer sim a urbanização daquela comunidade. Não cai do céu.

Em resumo, os nossos três grandes feitos na regularização fundiária no Maranhão foram esses:

> 1. estimular no Estado a criação de uma comissão de regularização fundiária que subsidiou os municípios a fazerem um amplo programa de regularização fundiária local;
>
> 2. estabelecer junto ao Governo do Estado uma pauta real, que hoje representa já 18.000 famílias titularizadas aqui na região metropolitana;
>
> 3. colocar como primeira prioridade no Orçamento Participativo do Governo do Estado a operacionalização da política de regularização fundiária.

Por fim, como contribuição à sessão sobre desafios, é preciso fazer valer não só a titulação, mas também procurar meios e caminhos para que a intervenção urbana seja uma realidade e não só um projeto dentro de um programa, que deve ser muito mais amplo.

Figura 4 | Entrega de projeto de regularização da Comunidade Menino Gabriel para registro em Cartório

Figura 5 | Entrega de títulos em Paço do Lumiar

Luta por garantias legais para os programas de regularização fundiária

Organizados por movimentos de moradia, institutos de pesquisa e universidades, grandes esforços foram feitos para apreender conteúdos da nova lei de regularização fundiária e interferir em sua aprovação. Parcelas do campo legislativo têm apoiado esse debate, tornando-o o mais transparente e participativo possível. As experiências de Bahia e Minas Gerais são exemplo dessa articulação.

Seminário Nacional promovido pela União Nacional por Moradia Popular, durante o Fórum Social Mundial

Marli Carrara, BAHIA

Coordenadora da União por Moradia Popular da Bahia

Em 2017, quando veio o projeto de lei 13.465, a Bahia, através da deputada Maria del Carmem fez a primeira audiência na Assembleia Legislativa, ainda quando era Medida Provisória, juntando os movimentos populares urbanos e o MST, tentando uma articulação grande, num seminário com mais de 250 pessoas, para propor modificações que eram a cara do governo golpista que acabava de se instalar. Que falava da regularização fundiária urbana, da Amazônia Legal e o uso da terra e os direitos dos povos tradicionais e também dos novos procedimentos de alienação de terra pública do património da União. Ela virou lei e começou a vigorar a partir de 2018 e a partir de 2019 começou a grassar pelo país. Para a sua aplicação em território municipal, algumas cidades estão simplesmente copiando e colando o conteúdo da lei, enquanto outras cidades estão elaborando projetos de lei próprios, adaptados à sua realidade. Em Salvador, foi o projeto de lei quase todo feito na base do "copia e cola", com algumas modificações. Imediatamente se formou na Bahia, através de mandatos populares – quero lembrar o mandato de Marta Rodrigues, o mandato de Aladilson, do PCdoB, o IBDU – Adriana Lima estava nesse grupo, as Universidades e os movimentos populares se reuniram muito, fizeram muitos debates, estudaram a lei e fizeram cinco audiências em vários locais da cidade de Salvador, levando essa temática que é difícil, aparentemente difícil, mas mostrando o que ia impactar no dia a dia da vida de cada um de nós.

Esses debates foram muito produtivos, terminando com um grande quadro de emendas, que foram entregues na Câmara Municipal de Salvador. As emendas não foram acatadas, pois há apenas cinco ou seis vereadores de oposição e a votação final acabou ficando pior do que o projeto de lei original.

> Mas o processo propiciou um rescaldo na cidade de Salvador, da gente ficar atento ao que está acontecendo na Bahia.

A lei apresenta inúmeras maldades. Primeiro a quebra da regra constitucional de que o município regula o seu território. Isso pra gente é extremamente ruim. E aí nós dos movimentos temos que ficar atentos ao que está acontecendo nas áreas onde a gente atua, onde agora empresas privadas, objetivando o lucro, podem identificar e trabalhar alternativas pra áreas que devam ou não ser regularizadas. Isso rebate muito nas áreas onde a gente olha as áreas urbanizadas, que têm infraestrutura, que podem ser os nossos projetos daqui pra frente. E a outra maldade – ela rompe o processo de regularização historicamente construído no âmbito da Reforma Urbana. Ela fala só de titulação, ela esquece a parte de urbanização. Embora aí, se a gente fizer uma reflexão interna, nós demoramos muito, o PAC é muito responsável por isso. Obras do PAC que demoraram mais de 10, 15 anos pra serem encaminhadas. Isso deu à direita, aos conservadores, a desculpa de dizer que esse processo é muito demorado, então vamos titular logo. E aí o governo municipal, se houver interesse, faz a urbanização. Tem várias outras questões. Mas esses dois grandes pilares pareceram à Bahia ser as questões centrais, que nos trazem muita preocupação quanto às estratégias que a gente pode traçar na segunda mesa pra nossa luta.

E isso basicamente tem a ver com aquilo que Kazuo e a Giovana falaram, que a lei traz de volta a questão da terra. O capital, nesse país atrasado, ainda olha a terra como seu grande patrimônio. Tanto é que foi uma das primeiras coisas que o governo golpista mexeu. Então a gente tem que fazer o olhar histórico, e se manter, olhar pra terra ainda. Fora a questão da Amazônia.

Nós temos que resistir. Essa tem que ser nossa palavra de ordem, a palavra que nos mova a todos nós, esse trabalho belíssimo que vocês realizam no dia-a-dia, que a gente dá uma pequena contribuição, mas que vocês sabem que podem contar com esse mandato, com nossa presença nessa luta, que o que nos move pra continuar junto de vocês é lutando pra construir essa sociedade justa, igualitária, onde todos tenham direito à casa, onde todos tenham direito a viver com qualidade, onde todos tenham direito a garantir a sua própria vida e a vida de sua família com dignidade.

Maria del Carmem
Deputada estadual na Bahia pelo PT

Esse ano, aqui em Salvador vai ter a revisão do PDDU e da LUOS. Então vai ser um momento também de muito debate, de muito compromisso, porque nós sabemos da fonte que nós bebemos, de onde nós viemos. Nós não abrimos mão dessa luta, nosso mandato é pautado em cima dos princípios que nós apresentamos e que foram forjados em todos esses segmentos. Esse ano também, por causa dos municípios, é um momento de PPA, é um momento da gente apresentar também todas essas nossas demandas, a demanda que está lá na ponta. Então um abraço grande e um axé, de um mandato popular de luta.

Marta Rodrigues
Vereadora em Salvador pelo PT

©Cities Alliance

Leleco Pimentel, MINAS GERAIS

Coordenador nacional da UNMP e da União Estadual por Moradia Popular de Minas Gerais. Historiador e Mestre em Ciências Políticas e Sociais, músico e educador popular.

Aqui em Minas Gerais nós iniciamos um trabalho há quinze anos, ainda no governo de Aécio Neves que, à época, contava com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Minas Gerais. Começamos a organizar grupos, tendo em vista que o conjunto para o debate sobre a regularização fundiária no Estado passava para além da regularização fundiária nua e crua. Nós temos áreas onde a regularização fundiária tem como empecilho a própria situação do patrimônio. Vocês vejam que as ordenações filipinas são motivo para o cartório não aceitar a titulação em áreas de cidades da Região Metropolitana. Nós temos muitos debates dentro de um só debate.

Nós criamos um grupo que trabalhava nos planos diretores, para que a gente tivesse conhecimento das áreas, porque um dos limitadores da regularização fundiária, todo mundo aqui vai lembrar, é a tal da determinação da área de risco. Dentro desse tema, nós estamos sempre atrás, porque o poder público sob a égide de dizer o que pode e o que não pode, se pode urbanizar ou não, passa a dizer para os pobres que as áreas passíveis de regularização estão dentro de áreas de risco, ocupando áreas que não podem ser ocupadas e isso sempre foi um gargalo pra nós, do movimento popular. E daí a importância de nós passarmos a dominar os instrumentos do plano diretor. E aí eu quero lembrar da importância do Estatuto da Cidade.

Um outro aspecto foi nosso trabalho junto com a UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais), lembrando que muitos trabalhos foram elaborados na pós-graduação, naquele programa PRODEP – Programa Democracia Participativa – que gerou muitos trabalhos de regularização fundiária que contribuíram para os Grupos de Trabalho. Aqui nós criamos talvez um dos primeiros grupos de trabalho da Secretaria do Patrimônio da União. Aqui em Minas Gerais a gente encontrava ocupações em quase todos os 28 tipos diferentes de propriedade da União. Entregamos à SPU, ao Governo do Estado e ao governo federal proposta para sua regularização e em sequência nós tivemos a criação do GTN, que é o Grupo de Trabalho Nacional, que trabalhou muito da regularização fundiária nas áreas da União.

Também tivemos aqui em Minas Gerais um grupo de trabalho – a Câmara Técnica do CONEDRU – Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e de Políticas Urbanas propostas de mudança na legislação, que foram alvo de audiências públicas da Assembleia Legislativa e que introduziram uma série de propostas para a regularização fundiária de interesse social e que também foram paralisadas e nós sabemos que Minas Gerais, a efeito do que está no Brasil, o governador Zema, que é dono de loja e de posto de combustível, faz do Estado, e da terra e de tudo o que tem nela mercadoria. A gente sabe que essa política foi paralisada.

> Nós criamos também alguns grupos de estudo para a implementação de políticas públicas. Eu chamo a atenção para casos específicos na cidade de Ponte Nova, em Alfenas, no Sul de Minas, na cidade de Ouro Preto, com alguns instrumentos interessantes como a legitimação de posse, mas tudo isso foi paralisado ainda no governo Pimentel.

Quero lembrar que nós da UNMP sempre tivemos implicação com esse tema da regularização fundiária. Se ele não vier com o tema do interesse social, ele vai ser uma forma, nos parece, de alimentar o capitalismo. Alimentar a boca feroz da especulação imobiliária. Não é pra nós natural falar de regularização fundiária quando nós, na verdade, temos a propriedade como oposição à nossa luta. Justamente pela dificuldade de acesso à terra é que nós entendemos que o tema onde nós devemos e queremos atuar é onde a propriedade é coletiva, até tentando eliminar a palavra propriedade do nosso meio. Porque nós sabemos que as bases desse capitalismo que é considerado a partir da Revolução Industrial estão lá na propriedade, que é muito mais antiga que o Pentateuco da Bíblia, de que Matusalém, como lembra sempre nosso companheiro Dito.

E é nesse tema que a gente tem tentado contribuir. Nós sabemos que o Uruguai é uma fonte de inspiração nas propriedades coletivas e nós temos hoje no Brasil alguns exemplares, vou lembrar aqui do Rio de Janeiro, e nós temos tentado avançar a regularização fundiária de interesse social, naquilo que dá a característica e o aspecto coletivo, uma vez que a gente sabe que terra e moradia não são mercadoria. E a regularização fundiária em que nós temos acumulado tem feito com que o preço da terra e a pressão da especulação imobiliária atuem para o aumento desses valores. Então nós não podemos ser reprodutores do método capitalista dentre nós. Nós temos sido críticos a esse modelo de regularização fundiária que apenas titula e que dá ao especulador imobiliário a condição de fazer até com que aquilo que a gente quer afinal, que é a mudança na sociedade, a mudança de paradigma de uma sociedade que possa questionar como é que elementos que trazem a dignidade, como a própria moradia e a terra, podem ser objeto de especulação. E até quando nós, que vamos apoiando políticas de regularização fundiária estamos vendo que as mudanças na legislação mostram que verdadeiramente a política de regularização fundiária que aí está pra nós não presta.

O que nós entendemos como regularização fundiária então? Regularização fundiária é para nós a garantia da posse num papel? Regularização fundiária é para nós a garantia da propriedade para ir trocar num banco, para ir trocar a nossa moradia em qualquer lugar para que a gente tenha recurso e dinheiro? O que é a regularização fundiária de interesse social, afinal, para nós da União?

E eu aqui afirmo que esses elementos são fundamentais para um seminário dentro do Fórum Social Mundial. A propriedade é, realmente, uma negação da nossa luta. Até quando nós vamos embarcar nessa regularização fundiária oferecida pelo Estado, que já é tomado pelas elites e é garantia de propriedade das próprias elites com aquilo que nos sobra? Se, de fato, a Reforma Urbana está prevista em pequenos acessos para garantir o nosso direito de morar, acho que a gente tem que mudar até a nomenclatura dessa coisa aí.

Avanços e retrocessos no campo do Poder Judiciário

Os depoimentos dos companheiros do Paraná e de Tocantins apontam a necessidade de envolver o Poder Judiciário de forma ativa, para a garantia de direitos, do direito à moradia e à posse de áreas públicas ocupadas por famílias que não têm acesso à moradia digna. A campanha Despejo Zero tem articulado apoio no sentido de evitar despejos durante a pandemia, o que tem sido ratificado por diversos Tribunais em diferentes estados brasileiros. Mas há ainda muito a fazer para que setores do Judiciário conheçam e implementem o Direito à Moradia Digna.

Seminário Nacional promovido pela União Nacional por Moradia Popular, durante o Fórum Social Mundial

Roland Rutyna, PARANÁ

Assessor da União Por Moradia Popular do Paraná

Nós temos no Paraná algumas experiências significativas anterior e posterior à lei de 2017. A posterior é municipal. Alguns municípios avançaram na questão, como por exemplo Maringá, que é um município grande e tem uma lei específica sobre essa questão. Matinhos tem também uma lei específica de regularização fundiária, município pequeno do litoral. Cascavel, município de médio porte, agora no final de 2020 fez um grande processo de regularização, em parceria com a UNMP (companheiro Silvio), um conjunto de pequenas ações desenvolvidas. Por outro lado, o Estado do Paraná, através da Cohapar (Companhia de Habitação do Paraná), também desenvolve um programa destinado à regularização fundiária, que é o Programa Morar Legal Paraná. A lei de 2017 está posta para ser usada e melhorada, assim como o programa do Paraná, que já regularizou várias áreas irregulares, ao longo dos dois anos de governo.

Por outro lado, uma outra questão que afeta a regularização fundiária, que são os conflitos, no Paraná nós também avançamos através de uma ação do Tribunal de Justiça, que tomou a iniciativa de criar um Centro Judiciário de Solução de Conflitos Fundiários e estabeleceu uma parceria com o Governo do Estado e com a Cohapar (Companhia de Habitação do Paraná), para estar mediando de forma jurídica e sensibilizando o nosso Judiciário das nossas comarcas, para que tenham uma atenção especial na questão dos conflitos. Então tem alguns avanços, tem essa observação muito corajosa do Ministério Público do Paraná, do CAOP (Centro de Apoio Operacional) de Habitação, do CAOP de Direitos Humanos, tem o olhar muito significativo e zeloso da Defensoria Pública do Paraná nessas questões da aplicação da lei e dos conflitos das ocupações, tanto urbanas quanto rurais.

Nós podemos ter as leis mais maravilhosas e avançadas do mundo, mas o grande problema no nosso entendimento e na nossa vivência nesses mais de 30 anos de luta pela moradia é a questão do preconceito e do desconhecimento, como ocorre com a questão da autogestão. O maior problema da nossa sociedade brasileira, dos nossos prefeitos, do Judiciário, dos nossos parlamentares, da nossa estrutura pública, dos cartórios, é a questão do preconceito com relação à questão da regularização fundiária e o desconhecimento. Se a gente conseguisse avançar nessa questão, com as leis existentes no Brasil nós poderíamos fazer um grande processo de regularização fundiária no Brasil. Mas o que nos trava é o desconhecimento e o preconceito.

> Eu acredito que, finalizando, o Paraná pode ser um dos precursores da realização dos encontros regionais da regularização fundiária.

João Bazzoli, TOCANTINS

Professor Associado na Universidade Federal do Tocantins (UFT) – do Curso de Direito e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e coordenador do LabCidades. Articulador de movimentos sociais.

Conselheiro do IBDU, e Coordenador do GT-Direito e Cidade do Instituto de Pesquisa Direito e Movimentos Sociais.

Eu começo citando a Professora Ermínia Maricato quando ela diz que não é por falta de planos urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Eu traço uma analogia dessa citação para os planos de regularização fundiária. No Tocantins nós temos o Plano Estadual de Habitação, em alguns municípios, planos locais de habitação que tratam da questão, porém falta vontade política de realização. Além de qualificação e assistência técnica aos municípios. Quando eu digo vontade política, não é usar a regularização fundiária como capital eleitoreiro. Especialmente o executivo municipal tem que criar e colocar em prática políticas públicas efetivas, isso a gente não tem visto ocorrer. Palmas, por exemplo, tem um plano de regularização fundiária, tem legislação atinente, porém, desmontou a secretaria especializada. Temos agora na Prefeitura um especialista em logística tratando do tema! Como agora a gente resolve todos os problemas do Brasil com a logística? Nossa mídia local tem anunciado algumas ações e parcerias envolvendo a Companhia Imobiliária do Tocantins.

Ao menos na imprensa local são anunciadas ações que unem o Instituto de Terras do Tocantins, secretarias de governo que aparecem e desaparecem de acordo com o gestor da vez, o judiciário de maneira geral, a SPU, os cartórios de registros, aparentando que a coisa está andando. Será? Obviamente que não.

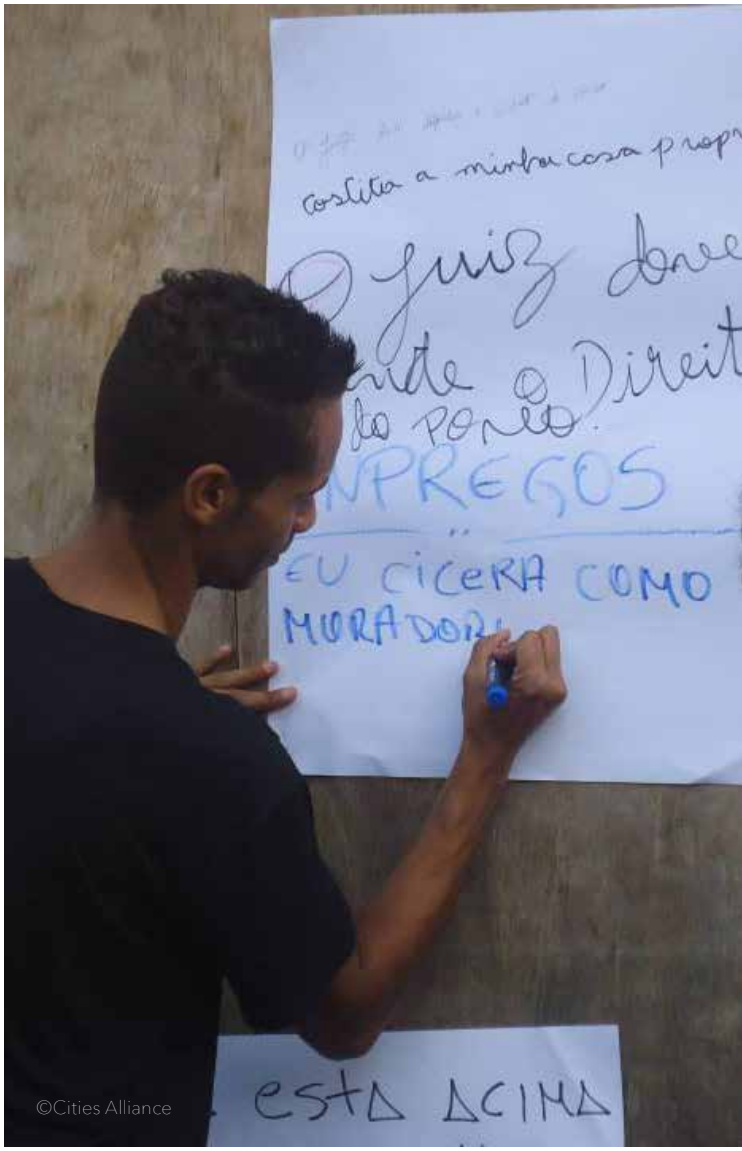
O Judiciário criou um núcleo de prevenção de regularização fundiária, com a missão de impulsionar a regularização fundiária rural e urbana em todo o Estado. Na criação falou de humanização, da dignidade da pessoa humana e na cidadania. Porém, essa semana concedeu reintegração de posse para o Estado no setor Água Fria na capital, com despejo para muitas famílias em plena pandemia! Paradoxo com relação ao que prega, que é humanitário... Além disso, a terra pertence ao Estado, não haveria razão nenhuma para esse desalojamento, indo no sentido contrário ao posicionamento de vários tribunais brasileiros, que têm decidido por não promover desalojamento na pandemia. E nós temos um parecer técnico do IBDU, que se posiciona contrário a essa medida desumana, além de outros movimentos como o Despejo Zero, que são apoiados pelo IBDU, BrCidades e outras entidades.

Outro ponto absurdo foi a promulgação da Lei Estadual 13.525, de 2019, que dispôs de um procedimento para reconhecimento e convalidação dos registros paroquiais, remontando à Lei de Terras 601, sem exame. Isso estimula absurdamente a grilagem. Eu não vou entrar na área rural, mas não posso deixar de pontuar o seguinte: somos a mais recente fronteira agrícola para o plantio de soja, e integrante do Matopiba (região de proteção ambiental do Cerrado).

> Para finalizar, gostaria de lembrar que a Universidade Federal do Tocantins faz parte da Rede Amazônia, para debater a regularização fundiária na região.

Queria dar um exemplo bem prático de algo que aconteceu em Guarulhos, o Dito acompanhou uma parte pelo mandato da vereadora Janete, entre 2017 e 2018. O promotor da cidade entrou com quase 100 ações civis públicas, praticamente em todas as áreas ocupadas na cidade, sejam APP ou áreas com certo declive. Os juízes das duas varas praticamente concederam todas as liminares, mandando que todas as famílias fossem reintegradas. Nós tínhamos ali cerca de 160.000 pessoas na cidade de Guarulhos. Era muita gente, pessoas que estavam ali há 30, 40 anos, bairros consolidados, nas mais diferentes regiões da cidade. E ele alegando que as famílias ou estariam em área de APP ou em área de risco. Nenhuma das ocupações eram recentes. E aí mudou o promotor, ele foi pra São Paulo, ocupar uma outra tarefa na Procuradoria e veio pra cá um promotor substituto que morava em Guarulhos. Nós fomos conversar com ele e ele falou: "Olha, eu estou perplexo. Porque em uma dessas comunidades eu nasci. A gente já conhecia ele, ele nasceu em uma dessas comunidades. Ele falou: "É um absurdo. É verdade que a ocupação está bem adensada, não é o adequado, mas as pessoas estão vivendo, eu mesmo vivi lá. Como nós vamos tirar simplesmente da noite pro dia tantas famílias?" Acabou naquele momento a gente conseguindo articular bem, outros órgãos participaram, como a Defensoria, os movimentos. Pena que agora mudou a promotoria e o que está lá, está querendo levar adiante. Mas só pra dizer sobre esse não conhecimento e esse preconceito muitas vezes geram problemas na área da regularização, como disse o companheiro do Paraná.

Alencar
Deputado federal pelo PT por SP



©Cities Alliance

Avanços da organização popular – a secretaria de favelas em São Paulo

Mauro Freitas, SÃO PAULO

Coordenador da União dos Movimentos de Moradia – Ribeirão Preto

São Paulo é a locomotiva que impulsiona a economia do país e, ao mesmo tempo, a locomotiva que impulsiona o favelamento do país. Em São Paulo nós temos hoje mais de 2.000 favelas, onde moram 400.000 famílias representando uma população de mais de 2 milhões de habitantes. Na capital, há em torno de 11% da população em favelas. Isso sem falar das cidades todas vizinhas da região metropolitana. Então, para fazer frente a esse grande problema habitacional, a UNMP de São Paulo tem feito, há mais de 30 anos, a articulação com todos os movimentos sociais, no sentido de fortalecer a luta por moradia digna. E, nesse contexto, nós temos a secretaria das favelas, onde, antes da pandemia, nós tínhamos oportunidade de fazer reuniões mensais e agora, graças à tecnologia, conseguimos fazer reuniões semanais. Isso vem fortalecer ainda mais a luta pela moradia.

> Por outro lado, nós temos também no interior do Estado a mesma proporção dos problemas da capital, em regiões como Sorocaba, Santos, Jundiaí, Campinas entre outras.

No interior, a capital do agronegócio que é Ribeirão Preto, considerada a Califórnia brasileira na época do Pró-álcool, nós também temos esse mesmo cenário desolador. Uma cidade com 700.000 habitantes, que conta hoje com 86 favelas, onde praticamente 10.000 famílias – entre 40.000 e 45.000 pessoas - habitam espaços em condições desumanas. É uma população maior do que muitas cidades vizinhas aqui, como Jardinópolis.

O movimento de moradia, em particular a UMM, tem se organizado para enfrentar esse problema social grave. Hoje são 15 comunidades irmanadas e na luta por participação nos conselhos de moradia, na

Defensoria Pública, com atuação junto ao Ministério Público também. Nós temos feito a discussão das políticas urbanas aqui na cidade e com isso nós conseguimos, para o conjunto de 86 comunidades, que 54 já fossem enquadradas por decreto para se promover a regularização fundiária, com 18 delas já em andamento. Agora nós queremos mais. Nós queremos que todas as comunidades possam passar por um processo de regularização ou, pelo menos, ser dotadas de infraestrutura de saneamento básico, com água e esgoto, para que as pessoas possam continuar tendo essa luta.

Mesmo durante a pandemia, a administração municipal promoveu oito despejos forçados na cidade. Isso gerou uma série de denúncias e a UMM São Paulo, junto com a UMM nacional, deflagrou a Campanha Despejo Zero a nível nacional. É uma luta constante, que nós temos que levar pra todo o país: a defesa da moradia.

Se não tem recursos federais, se agora temos o desmonte de toda a política MCMV pra entrar numa Casa Amarela, não é nem Verde, é só Casa Amarela mesmo, só vai privilegiar empreiteiras e construtoras, nós temos que fortalecer a luta pela regularização fundiária. Daí a nossa demanda, para que a gente possa estruturar, através dos movimentos de moradia, a assessoria técnica, jurídica e serviço social, para que as próprias comunidades sejam capacitadas para promover a regularização fundiária.

©Cities Alliance

Durante o **2° Encontro Sul de Favelas e Ocupações**, foi lançado uma Carta Compromisso e Manifesto "De Teto, Água e Chão não abrimos mão". Essa carta, assinada pelos movimentos, entidades, fóruns, redes, representantes das favelas e ocupações da zona sul e de outras regiões da cidade, dos municípios de Carapicuiba, Ribeirão Preto, Sertãozinho, Americana, Embu das Artes e Guarulhos, universidades (Laboratório de Justiça Territorial da Universidade Federal do ABC, Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU-USP, Taubamn College de Michigan, Laboratório Modelo Ático do Instituto Federal de São Paulo e Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns, da PUC, bem como de assessorias técnicas, afirma o compromisso de:

1. Lutar por acesso à terra urbanizada, considerando a moradia como porta de entrada que dá acesso aos demais direitos e pressionar a Prefeitura de São Paulo por orçamento para regularização fundiária com garantia de permanência.

2. Articular as comunidades para ampliar a resistência e luta contra ações de reintegração de posse e remoções buscando apoio das assessorias técnicas e jurídicas e atuar junto a Defensoria Pública para reforçar suas equipes técnicas multidisciplinares nas Ações Civis Públicas e fortalecendo a atuação nos contextos coletivos.

3. Pressionar o poder público para que, em casos de remoção inevitável, onde não for possível a manutenção das famílias em processos de regularização e urbanização, sejam garantidas novas habitações em áreas a menos de 2km de distância da moradia original e que essa realocação se dê por meio de estratégias de "chave a chave".

4. Trabalhar junto com a Defensoria Pública e o Ministério Público, como forma de garantir o acesso à justiça e lutar para que se interrompam as ameaças de remoção associadas às áreas de torres de transmissão de energia elétrica e exigir do poder público outra proposta de atendimento habitacional para as famílias localizadas nessas áreas de risco.

5. Mobilizar as associações de moradores pela suspensão dos despejos na pandemia, nos territórios populares, fortalecendo a Campanha Despejo Zero e a organização comunitária.

6. Lutar por construção de moradias populares com financiamento da CDHU e COHAB-SP e articular um Grupo de Trabalho de mediação de conflitos com técnicos para dialogar com o poder público.

7. Cobras dos parlamentares a participação nos debates sobre o Projeto de Lei da Regularização Fundiária e da Revisão do Plano Diretor defendendo as Zonas Especiais de Interesse Social.

8. Propor ações focadas na garantia da água e energia como direitos fundamentais: lutar por tarifa social, gratuidade de quantidade mínima de água, ampliação e manutenção das redes de infraestrutura nas comunidades e garantia do acesso ao saneamento básico.

9. No momento da urgência sanitária da pandemia exigir do poder público e das concessionárias prestadoras de serviços a instalação de torneiras comunitárias e programas que vão além de obras de ligação de rede domiciliar de água, exigindo a instalação de caixas de água em todas as casas.

10. Articular e mobilizar, nos termos da Campanha Nacional Despejo Zero, uma campanha voltada às questões da água e da energia, lutando para que as famílias que estão em situação de desemprego e grande vulnerabilidade tenham garantido o acesso a esses serviços.

11. Promover educação popular para fortalecer as associações de moradores, criando materiais informativos sobre como acessar tarifa social, programas de regularização fundiária, planos de urbanização e articulando com a luta pelo abastecimento regular dos serviços de água e esgoto à coleta regular de resíduos sólidos com mais pontos de lixeiras e maior frequência do serviço e de coleta.

12. Pressionar o poder público no sentido de agilizar os pedidos de ligação de água e energia nas favelas e ocupações, de forma que não dependam de autorização das subprefeituras e possa ser realizadas diretamente pelas concessionárias prestadoras desses serviços, responsáveis pela qualidade das ligações e do serviço.

ESTRATÉGIAS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

Seminário Nacional promovido pela União Nacional por Moradia Popular, durante o Fórum Social Mundial

Reforçar a trincheira local

Adriana Lima

Professora de Direito Urbanístico na Universidade Estadual de Feira de Santana e conselheira do IBDU

Eu queria começar agradecendo o convite da União, através da companheira de fé e de luta Marli Carrara, saudar todas as companheiras e companheiros que estão até agora nos assistindo e faço isso em nome dos moradores do Conjunto Mangueiras, aqui de Salvador. Registro Fátima Vidal Presente! Vacina pra todos já!

São muitas questões que a gente traz, o tempo é curto, vou tentar ser objetiva e não passar do meu tempo. As questões aqui tratadas, a gente sabe, não vão ser exauridas. Não só porque são extremamente complexas, mas porque elas requerem uma mobilização contínua de luta.

Assim, eu já deixo aqui, em nome do IBDU, um convite pros companheiros e companheiras que, em novembro, nós vamos ter nosso seminário, estamos torcendo pra que seja presencial, na Bahia. E aí a gente pode criar um momento pra avançar nessas discussões. E também deixo aqui o nosso apoio aos seminários regionais que a União está propondo, vai ser de fundamental importância.

Eu queria, aceitando esse desafio, pensar estratégias pra construção de uma agenda nacional de regularização fundiária. É um desafio muito grande nesse momento em que a gente está vivenciando uma conjuntura tão adversa. E aí a gente confia que a gente está diante de um povo de luta e que a gente segue em frente. Então, não é novidade pra ninguém, não é novidade pra nós, manejar a trincheira das normas jurídicas em favor do direito à cidade. Não é uma tarefa fácil, mas a gente tem um acúmulo, a gente tem um histórico, essa tarefa não é novidade.

Desde o século XIX os negros escravizados nunca tiveram as leis ao seu favor. Por exemplo, a lei dos sexagenários dizia que todos os escravizados estariam livres depois dos 60 anos. A princípio parecia que seria uma lei libertadora, mas ela estava a serviço dos interesses dos donos da terra. Mas, mesmo assim, com muita luta, ela foi tensionada e serviu como fundamento para diversas ações de liberdade. Trago isso para a gente pensar o momento atual de luta. Essa luta não acabou e a gente segue em frente. Não é possível fazer um histórico da luta pela regularização fundiária, a nossa colega Rosane vai falar um pouco mais sobre a nova lei e essa linha do tempo, mas o fato é que a gente passou por aqui, pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade, pela lei de regularização fundiária, pela Reurb e agora a gente está de frente a essa desbotada lei Casa Verde Amarela, uma lei desbotada de direitos e cheia de armadilhas. Nesses dez minutos vou tocar em dez pontos, sem nenhuma pretensão de que sejam os dez mandamentos. E com um pouco de algumas preocupações que foram reforçadas no decorrer da fala de vocês e que eu, impressionada, aprendi muito nessa manhã.

> O primeiro desafio pra construir uma agenda de regularização fundiária passa por uma sensibilidade de pensar a partir da diversidade do Brasil, que inclua todas as realidades brasileiras, as suas formas de morar, as cidades ribeirinhas de Manaus, os alagados na Bahia. Não existe uma regularização fundiária uniforme pra todo o país.

A segunda questão que, por mais que a gente saiba que o plano local está sendo esvaziado, a trincheira do local é uma trincheira extremamente importante. Por isso, a gente precisa estar de olho nesses embates, na mudança dos planos diretores, nos decretos, nas legislações que estão aí em disputa. A gente sabe que muitos municípios criaram as suas leis municipais de regularização fundiária, outros foram por decretos, outros como foi o caso de Salvador, a gente viu que a lei que foi criada foi também uma arapuca. Nessa lei a gente viu zonas especiais de interesse social de comunidades

tradicionais tendo sua poligonal diminuída, pra atender o interesse de grileiros históricos que atuam na cidade de Salvador. Então a gente vai seguindo com essas preocupações, com preocupações dessas trincheiras que passam por várias escalas.

E aí, tem uma questão que eu coloco, que também são os planos e os fundos municipais. Eles existem? Como eles estão funcionando? O companheiro Yuri da Paraíba nos retratou a questão do Condurb. E aqui a gente fica chamando atenção pra ver como é que a gente vai estar acionando esses fundos, como eles podem estar sendo utilizados pra subsidiar a regularização fundiária.

> E também os planos de habitação – eles precisam ser regularizados? O próprio programa federal de regularização fundiária lançado agora em janeiro aponta que serão priorizados os municípios que têm esse plano.

E aí, seguindo nas leis locais, eu me preocupo muito com uma realidade que pode não ser de cidade grande, mas que está muito presente nas cidades médias, que é a expansão do perímetro urbano. Isso está sendo extremamente perigoso. Lugares que antes eram rurais, que são comunidades tradicionais, estão sendo consideradas como urbano. Então isso nos coloca, dentro da nossa estratégia de luta, como regularizar esses espaços e, não só isso, como unir essas bandeiras que muitas vezes estão dissociadas do urbano.

A gente tem uma questão na regularização fundiária, que diz o que é regularizável e o que não é regularizável. E isso tem um componente muito forte que é a dimensão do risco. O risco é acionado muitas vezes, para que a gente deixe de regularizar as nossas áreas e principalmente quando essas áreas estão localizadas nos locais que são de interesse do capital imobiliário. Então a prefeitura diz que é área de risco, não pode regularizar, ela não é regularizável. E aí a gente precisa estar atento, unindo parceiros e acionando, de forma muito atenta, a dimensão da regularização fundiária na perspectiva da assistência técnica.

E a gente não pode falar de assistência técnica sem deixar de falar no nosso deputado eterno, Zezéu Ribeiro, presente sempre. Nisso a gente fica pensando que essa assistência técnica é importante não apenas para a gente estar produzindo contra-laudos nos momentos de conflito. Mas a gente vai precisar dessa assistência técnica para a questão que envolve o levantamento planialtimétrico cadastral, georreferenciamento. É preciso envolver o CREA, os IABs, as faculdades de arquitetura, que são parceiros, mas que nem sempre a regularização fundiária está na agenda prioritária dos nossos parceiros. Então, como incluir essa pauta como uma agenda prioritária também é um desafio.

A regularização fundiária não é só de interesse social, ela também é de interesse especial, e essa é temerosa. Às vezes a gente fala – mas o que importa é a de interesse social. Não. A gente precisa estar atento a essa, porque a de interesse especial é aquela que vai regularizar grilagem de terra pública, feita pela classe média, que construiu piscina na praça que deveria ser de nossas crianças. Então a gente precisa estar olhando pra elas, porque elas tendem a colocar a nossa regularização fundiária no final da fila. E não só isso. Essa regularização deles deve ser paga, o dinheiro deve ir para um fundo e pensar também nessa forma de compensação.

A participação, a gente tem uma dimensão de que a lei da Reurb quer tirar a participação como um direito. Ela fala em franquear a participação aos interessados. Participação é um direito. A gente tem que estar reforçando isso. Eu vejo a dimensão dos conselhos, das comissões de regularização fundiária. Senão, a gente vai acabar sendo pautado pelo observatório da liberdade econômica. E vão ser negadas essas instâncias que historicamente construímos. Então, nesse sentido, eu chamo a atenção que, muitas vezes, a gente deixa a questão das associações, dos estatutos sociais sem a devida atenção, é extremamente importante que isso esteja regularizado, porque senão a gente não entra nesse processo de luta.

Temos a dimensão dos cartórios, a trincheira dos tribunais de justiça, como foi lembrado por Carlito do Maranhão, diversas formas de propriedade, como chamou atenção Jurema, a dimensão do destino das terras públicas e dos conflitos fundiários.

E, para concluir, eu remeto um olhar para o que foi falado pelo Kazuo, pela Giovana, que a regularização precisa ser descolonizada. A gente precisa pensar formas que não promovam a concentração de terras, é estratégico demais estar de olho aberto, arregalado nas terras da União e também dos Estados e municípios. O que está posto pra gente é transformar um direito humano – a moradia-, em um produto comercial a ser prestado pelo mercado, sem controle social, ancorado no princípio da liberdade econômica, mas que a gente continua na luta.

Deixo aqui o IBDU à disposição para estar seguindo nessa trincheira e retomando as nossas pautas e que o direito à cidade seja a guia dessa regularização fundiária que queremos.

Garantir a permanência das famílias em seu local de moradia

Juliana Avanci

Advogada do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos

A União é um espaço muito importante pra mim, na minha formação como advogada. Pouco tempo depois de me formar, quando eu voltei pra São Paulo, foi na União que eu comecei atuar de forma mais efetiva em conflitos fundiários aqui na cidade de São Paulo. Hoje eu estou numa outra entidade, mas continuo acompanhando a União. Então eu queria falar a partir da minha experiência prática na atuação enquanto advogada popular, que atua no acompanhamento e na defesa de ocupações e favelas que estão em situação de despejo, situação de remoção. No Centro Gaspar Garcia nós atuamos em 218 núcleos na cidade de São Paulo, em 218 ocupações, que não é nem a ponta do problema aqui na cidade de São Paulo, mas que pra uma cidade pequena é um número bem considerável.

Na perspectiva do que significa a regularização fundiária, é difícil a gente estabelecer entendimentos únicos para todos os casos porque a regularização fundiária compreende um mundo. Quando falamos numa cartilha pra regularização fundiária, é óbvio que não defendemos que um modelo seja aplicado em todos os espaços porque há especificidades que precisam ser consideradas. É preciso partir das características do território, tem que ter a participação direta e o diálogo a partir das necessidades de cada uma das comunidades, das ocupações, e etc.

A Lei Federal 13.465 foi criada com o propósito de facilitar a regularização fundiária para segmentos que não estão em situação de conflito pela posse ou em condições inadequadas de moradia; a lei permite regularizar condomínios elitizados localizados em áreas públicas apropriadas indevidamente por grupos de alto poder aquisitivo, mas também abre possibilidade para regularização de comunidades, favelas e ocupações que preencham requisitos.

Embora ainda existam desafios para a efetivação da regularização fundiária pelos municípios, a lei traz alguns princípios que devem ser considerados como ponto orientador para a análise dos pedidos formulados às áreas ocupadas por famílias de baixa renda, sobretudo o princípio da permanência das comunidades no território, buscar medidas que assegurem às famílias permanecer no espaço em que já estão. Desta forma, a remoção – mesmo que exista ação judicial para tal - só aconteceria se constatada a impossibilidade técnica de permanência e nesses casos é necessária a garantia de alternativa habitacional.

Também estão previstos de forma explícita - e que sempre foi bandeira de luta dos movimentos pela reforma urbana - espaços de diálogo e de mediação nos casos em que as famílias que estão em situação de ameaça na posse. A mediação é imprescindível para ampliar as tratativas relacionadas às áreas, tirando só da esfera judicial, observando as condições urbanísticas e tributárias do imóvel, avaliando a caracterização dos instrumentos de regularização, entre outros.

Ainda prevalece a resistência à aplicação da lei que trata da regularização sustentada sob argumento de ausência de regulamentação e de recursos pelos municípios, mas principalmente porque a aplicação dos instrumentos impõe outra abordagem à propriedade privada e pública e ao exercício da posse. Desta forma, quando o proprietário entra com uma ação de reintegração de posse e a defesa apresenta um pedido de regularização fundiária, a perspectiva apresentada diz o seguinte: "existe uma dimensão pública, coletiva, que se sobrepõe à dimensão individual do proprietário, de defesa da propriedade privada. O Estado tem que olhar pra

além do Código Civil, que fala sobre propriedade e posse. Ele tem que olhar para o contexto dessa propriedade na cidade, à luz da legislação urbanística, tributária, na perspectiva social e de que forma é o uso dessa propriedade pelo coletivo ou pelo particular".

> Das 218 ocupações e favelas acompanhadas pelo Centro Gaspar Garcia, para 33 delas já protocolamos pedidos de regularização fundiária. Nenhum deles tem resultado final e possuem dois tipos de manifestação: que não há recursos, que não está previsto no Plano de Metas da Prefeitura pra fazer a regularização, ou de que existe algum tipo de impeditivo por falta de infraestrutura que compreende um processo de regularização.

Não existe discordância sobre a adoção de práticas pela Prefeitura nesses espaços, e também não estou de forma alguma defendendo a terceirização de responsabilidades. A lei é clara, a responsabilidade sobre a REURB-S – voltada à população de baixa renda – recai sobre o município, de executar as obras necessárias para permitir a permanência das pessoas no local. Mas, quando a Prefeitura se posiciona pela falta de previsão orçamentária para execução de obras, de levantamento no local, que não tem previsão de quando a lei será colocada em prática, cria nas pessoas o sentimento de que elas próprias têm que resolver: "Se a Prefeitura não pode, se o Estado não pode, o que que a gente pode fazer?"

No âmbito da regulamentação pretendida pelos municípios, é importante observar se ela tem sido realizada com a participação da população, uma vez que se trata de política pública urbana que não deve impedir ou dificultar o acesso da população. O enrijecimento dos procedimentos impede que os próprios moradores entrem com o pedido administrativo, como prevê a lei federal.

Cabe aos municípios definir os procedimentos, mas é necessário assegurar que as exigências não impeçam os pedidos feitos diretamente pelos moradores nem imponham dispender recursos para tal. As propostas, para garantir o acesso da população, deveriam ter como finalidade a desburocratização do procedimento de regularização fundiária, nos termos propostos pela legislação hoje.

No Judiciário, quando existe disputa pela área, ainda falta observar a legislação uma vez que é comum os juízes manterem as decisões pela remoção mesmo existindo o pedido de regularização fundiária. Nesses casos, além dos recursos judiciais, cabe provocação do município para que intervenha, comunicando no processo a existência do pedido e os trâmites para solução do conflito, solicitando a suspensão de possível remoção. Esse procedimento é indispensável para que o pedido de regularização seja preservado.

A resistência do Poder Judiciário decorre de uma questão histórica, estrutural, do recorte de classe e raça que caracterizam a composição dos tribunais. Como acontece desde sempre com o princípio da Função Social da Propriedade, a não aplicação da Lei Federal 13.465 se dá pela interpretação do direito de propriedade sob ótica individualista e como direito absoluto, considerando o direito à moradia como secundário.

No mesmo sentido, quando a discussão se dá sobre imóveis públicos, o Poder Judiciário compreende que os moradores não possuem qualquer direito de permanecer na área, contrariando o que a lei estabelece. A Lei Federal 13.465 prevê que em casos de ocupação de área pública, existindo um pedido de regularização fundiária, as famílias têm o direito de permanecer na área até análise final do pedido. E, seguindo o princípio da mediação, a prefeitura deve comunicar o juiz da existência do pedido.

Ocorre que os Tribunais consideram que a ocupação de área pública não gera qualquer direito aos moradores e que podem ser removidos a qualquer tempo, mesmo que estejam no local há anos. As decisões judiciais nesses casos declaram que os moradores estão na qualidade de 'detentores' e não de 'possuidores'. Esse entendimento precisa ser enfrentado e modificado porque nega eficácia à lei e desconsidera instrumentos importantes como a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia.

Por fim, é um desafio para a efetivação da regularização fundiária a construção de uma cultura de mediação junto aos municípios e ao Poder Judiciário de modo que sejam preservados os princípios previstos na lei como a permanência das famílias na área; todos os atores com papel em conflitos fundiários ou na regularização têm que assegurar a aplicação da lei. Muitas áreas que têm pedido de regularização fundiária atualmente estão sofrendo algum tipo de ameaça de remoção e os pedidos de paralisação não estão considerando o que dispõe a lei.

Garantir recursos para regularização e urbanização integral

Miguel Reis Afonso

Advogado da UNMP

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a participação dos companheiros da UNMP e de todos aqueles que militam na área da moradia, e que de alguma forma contribuíram na confecção da cartilha que hoje é divulgada. Durante o processo de construção da cartilha foi muito interessante o trabalho que nós fizemos. Foi construído um texto inteligível, com linguagem simples e direta. É lógico que, como foi dito aqui por várias pessoas, a regularização fundiária não é chapéu que cabe na cabeça de qualquer um. Ela deve ser analisada diante do fato concreto, diante das realidades concretas. Mas é um primeiro passo para que possamos iniciar o debate do ponto de vista da organização popular.

Mas eu não poderia deixar de mencionar, antes de entrar no tema, a perda de muitos amigos e companheiros que partiram nos últimos meses. E queria registrar o passamento de nosso grande companheiro, Padre Ticão, que em 1° de janeiro nos deixou, como tantos outros que tombaram nesse período; muitos companheiros da região leste e de outros bairros que eu atuo, tiveram um fim desastroso por conta da pandemia. Mas, enfim, a luta continua.

O tema da regularização fundiária ganhou foros nacionais hoje em dia; todos os setores mencionam a necessidade de regularizar o solo, urbano e rural, e na melhor maneira de fazer regularização. Em janeiro último, saiu um artigo assinado no Estadão do IRIB, que defende que os municípios devem investir cada vez mais em regularização fundiária, objetivando arrecadar mais, por meio dos impostos municipais. A terra estando regularizada, você pode cobrar do cidadão. Seria isso que nós estaríamos pretendendo? Mas é uma posição que se coloca.

Então, a regularização fundiária virou um grande tema.

Trago então uma lembrança de um companheiro de longa data, o Sr. Antonio Caetano, que tinha mais de 95 anos de idade quando faleceu, já há alguns anos, foi um grande líder das favelas de São Paulo. E nós trabalhamos muito tempo juntos no MDF (Movimento em Defesa do Favelado) de São Paulo. E ele sempre me ensinava muitas coisas. E ele usava como figura de linguagem, que nossas reivindicações buscavam uma maçã bem doce para saborear. Mas o que conseguíamos, no mais das vezes, era um limão e que deveríamos, então, aprender a fazer uma limonada.

Digo isso porque nós estamos diante de um grande limão, um limão bem azedo que é a lei de regularização fundiária. Fruto do golpe de 2016, vem sendo reformada ao longo do tempo, desse curto tempo de existência. Precisamos, então, entender essa grande mudança e, do ponto de vista da organização popular, ter uma posição mais efetiva sobre a solução dos problemas que temos pela frente.

> De forma a ser mais objetivo, vou trazer, do ponto de vista do município, algumas questões que julgo importe, deixando para os demais a interpretação da legislação.

O grande problema da regularização é, efetivamente, a discussão sobre o direito à cidade.

Nós temos que discutir, na regularização fundiária, qual a cidade que nós queremos, e onde ficam os pobres dentro dessa cidade. Acompanho o debate sobre regularização fundiária há muitos anos. À época do Ministério das Cidades, quando o Edésio

Fernandes estava no Ministério, sempre esteve presente, como princípio, que não bastaria só fazer regularização, mas inserir aquele lote dentro de uma infraestrutura e de procedimentos que pudessem fazer com que o cidadão tivesse direito não só à segurança da posse, mas à cidade completa. E isso daí fica cada vez mais difícil. O município tem um papel fundamental no processo de regularização, porque é a partir do município que se faz a regularização efetiva.

Hoje em dia, por incrível que pareça, quem mais pede regularização fundiária nas prefeituras, eu vejo aqui na região do Alto Tietê, onde atuo, são os empreendedores imobiliários, são os grileiros. Eles querem regularizar o seu loteamento, a grilagem, com os benefícios da lei. Agora nós aqui no município temos fomentado a organização popular, porque o município não tem recursos para fazer investimentos nessa área, como em tantas outras. E agora até menos ainda, nós estamos no meio de uma pandemia que não se sabe quando vai terminar, estão dizendo que no final do ano que vem a gente vai voltar à normalidade.

Consequentemente, os municípios não terão recursos para fazer esse tipo de investimento. Mas os empreendedores têm. Então eles têm forçado os municípios a buscar soluções, a conseguir os benefícios da lei. E dentro do município, a própria modificação do Casa Verde e Amarela em data recente, alterou uma parte da Lei 13.467, que retira a obrigatoriedade do município de fazer infraestrutura em Reurb-S. Isso daí é um escândalo.

Nós tínhamos na Reurb-S a garantia de que o município iria fazer. Mesmo que não fizesse imediatamente, para poder fazer a regularização total para os beneficiários, mas havia a possibilidade de você inserir as obrigações dentro do PPA e, ao longo de quatro anos, fazer esses investimentos para regularizar. Hoje o município não é mais obrigado a fazer isso. Então, esse é um grande problema que nós vamos enfrentar, que é, mais uma vez, a retirada do direito à cidade da regularização fundiária.

Nós temos que enfrentar também nos municípios questões fundamentais, e uma delas é o licenciamento ambiental. A legislação trouxe para o município, a possibilidade de licenciamento das áreas de conflito ambiental. Isso foi muito importante, diante da agilidade que pode conferir ao procedimento. Anteriormente somente o órgão estadual poderia realizar o licenciamento. A demora era de 3 a 5 anos, no Estado de São Paulo, com a CETESB.

Agora, nós precisamos conferir ao município estrutura necessária para que ele possa fazer os licenciamentos ambientais, de ocupações em APP, ocupações em topo de morro, nos mananciais que, realmente, criam um problema não só para a segurança jurídica, mas também para a questão ambiental, um bem maior que deve ser preservado.

Outra questão que nos desafia são os procedimentos cartoriais. Quando da edição da Medida Provisória, que deu origem a lei, eu já questionava a inclusão do Ministério Público e da Defensoria como legitimados para propor a Reurb. Não é papel deles. Até porque estes órgãos não instrumentalizam os processos. A Juliana, que me antecedeu, tem razão quando fala e reforça o meu entendimento.

Durante toda minha vida profissional, com mais de 40 anos atuando no movimento popular de moradia, primeiro com as favelas, depois com os cortiços e ocupação de terra, toda vez que um assunto vai para o Judiciário, não se faz justiça.

Isso é claro para mim. Não temos justiça no país. Temos um judiciário que tem todos os problemas dele. Você fazer justiça, principalmente nessa questão da posse da terra, não vai conseguir. Então nós temos que enfrentar. E o enfrentamento que nós temos que fazer é com o Cartório de Registro de Imóveis, com a Corregedoria de Justiça, com o Juiz Corregedor, para entender que se não houver compromisso com a regularização ela não se efetiva.

Como exemplo posso citar um loteamento aqui em Suzano que há quarenta anos estava irregular. Há dez anos, ainda na lei antiga tentávamos fazer a regularização fundiária e somente agora, em 19 de janeiro de 2021 – inclusive o companheiro Edilson participou muito dessa luta em 2010/2011 – conseguimos registrar o parcelamento e titular as famílias. O Cartório se recusou a cumprir a lei, porque não concordava com ela. Fomos para a Corregedoria local e, depois de três anos de tramitação, foi determinado o registro da demarcação urbanística, com o registro do perímetro.

A lei fala em 30 dias, mas o cartorário levou sete meses. Esse enfrentamento tem que ser feito. Essa estrutura cartorial do Brasil tem que ser rompida. Nós temos que ter condições de fazer essa discussão junto com os cartorários e junto com o Judiciário. Para ver se o Judiciário atende os nossos interesses de justiça.

Como uma última questão, nós temos que forçar os municípios a enfrentar a questão do direito de laje que, para quem trabalha com favela, é muito importante. Muita gente tem arrepio quando eu falo isso. Mas o direito de laje é fundamental para o povo da favela. No governo da Marta Suplicy aqui em São Paulo foi dado título para um monte de gente. Mas nas favelas de São Paulo as casas têm quatro, cinco lajes, e só tem um contrato. Então, é preciso avançar nessa discussão e garantir esse direito.

> No mesmo sentido, a arrecadação dos imóveis abandonados. Os imóveis abandonados são um câncer dentro da cidade. E eu acho que a gente tem condição, no processo de regularização fundiária, de enfrentar esse debate.

©Cities Alliance

O programa nacional de regularização fundiária

Rosane Tierno

Advogada, urbanista e conselheira do IBDU

> É muito difícil essa tarefa de ser a última a falar, ainda mais quando os companheiros que me sucederam são tão capacitados e tiveram falas tão magníficas, como a Adriana, a Juliana e o Miguel, que são profissionais com quem a gente vem trabalhando há muitos anos juntos.

E aí eu resolvi fazer uma coisa um pouco diferente, falar um pouco sobre a Casa Verde Amarela, esse programa novo que surgiu da Reurb, mas só no aspecto atinente à Reurb, eu não vou falar de financiamento, eu não tenho autoridade pra falar sobre isso. Eu queria falar sobre as primeiras impressões do programa Casa Verde Amarela no tocante à regularização fundiária e melhoria habitacional.

Queria agradecer profundamente o convite, me sinto muito honrada, o evento está incrível, está bombando na internet, espero que vocês façam um desse por ano, no mínimo, porque é muito importante essa discussão. A gente está em plena transformação de todo o arcabouço jurídico, planos, projetos, principalmente depois dessa pandemia.

O primeiro aspecto que eu queria falar é que foi divulgado no ano passado, o IBGE disponibilizou a base de favelas, constituída da base censitária para 2021. Esses são dados anteriores à precarização que vem ocorrendo nos nossos territórios, a partir desse surto pandêmico – o Brasil saiu de quase 7.000 assentamentos precários em 2015, pra 13.151 em 2019. E a tendência é eles estarem aumentando. O número aumentou expressivamente nos nossos territórios irregulares, precários, e vem aumentando e essa situação prescinde de uma atuação do governo federal, do governo municipal, do governo estadual e a gente vem notando que, efetivamente, está muito precária, mais precária que nossos assentamentos. É um dado alarmante e a gente começa por aí.

As normativas de regularização fundiária nos últimos anos, não obstante ter aumentado muito os assentamentos informais, planos e normas não faltam, como nosso companheiro Bazzoli de Tocantins salientou, a fala fundamental da Professora Ermínia Maricato. Então, em 2017 nós tivemos a lei nacional de regularização fundiária, a Lei 13.465, que na verdade repete vários aspectos da lei anterior, que foi feita no governo democrático, no governo Lula, a 11.477, inova em alguns outros aspectos. À parte isso, em função dessa lei federal, muitos municípios vieram a revisar os seus planos diretores e editar novas leis de regularização fundiária. E também nós tivemos um decreto federal 9.310, de 2018.

O Programa Casa Verde e Amarela surge a partir de uma medida provisória no ano passado e, de dezembro pra cá, nós já tivemos quatro normativas. Tivemos uma resolução do Conselho Curador do FDS (Resolução 225/2020), em janeiro nós tivemos a Lei Federal 14.118 de 12/01/2021, aí tivemos o Decreto 10.600 de 14/01/2021 e a semana passada uma nova Resolução Normativa do Ministério do Desenvolvimento Regional, de 21/01/2021.

E aí é lançado o Programa Casa Verde Amarela que propõe o seguinte. O município primeiro tem que fazer a adesão ao programa Casa Verde Amarela com a União, uma empresa particular preenche uma Carta-Consulta online, com anuência da prefeitura, indicando o local de Reurb/Obras.

O MDR seleciona as propostas e submete as propostas selecionadas a um agente financeiro, o agente financeiro analisa a viabilidade técnica, jurídica, econômica e financeira da proposta e aí o agente financeiro contrata a operação financeira com um agente operador que é uma empresa privada.

Só que os valores do financiamento são pagos, de forma subsidiada, pelas famílias. Basicamente, em linhas gerais, é assim que vai funcionar.

O que pode ser financiado? Regularização fundiária e melhorias habitacionais. Essa resolução 225, do Conselho Curador do FDS, fala o seguinte: "o programa poderá cobrir custos e despesas necessários para implementação de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a promover a regularização fundiária de núcleos urbanos informais, incluindo despesas cartorárias e taxas administrativas, bem como despesas com material de construção, mão de obra, assistência técnica para elaboração de projetos e acompanhamento ou execução de obras de melhoria habitacional".

> Então, como vocês podem perceber, aqui não estão incluídas as obras de infraestrutura. Que, como o Miguel Reis disse, é uma obrigação principal dos municípios e agora acaba sendo compartilhada com os beneficiários e com as famílias que já estão extremamente empobrecidas.

Quais são os valores que serão financiados? Regularização fundiária, até R$2.000,00. Melhorias habitacionais, até R$23.000,00 por moradia.

Os critérios de elegibilidade. O que é exigido dos municípios para atender esses critérios? Primeiro, terão prioridade os municípios com plano de habitação de interesse social ou plano de regularização fundiária. O município adere ao programa Casa Verde Amarela com a União, se compromete a promover ações facilitadoras – não se tem maiores detalhamentos sobre isso, atesta que a área é classificável como Reurb-S e deve ter estrutura administrativa direta ou indireta responsável pelas políticas de habitação e de regularização fundiária.

Como a gente vai ver mais adiante, isso exclui uma série de municípios.

Critério de elegibilidade da área, do núcleo. Primeiro, tem que estar em perímetro urbano. Tem que ser um núcleo urbano informal, com famílias de baixa renda, que ganham até 2 salários-mínimos, não ser objeto de conflito fundiário. Bom, aí, pra quem estava desde o começo e ouviu a fala da Dra. Giovana, ela foi muito enfática, o conflito fundiário está no cerne da nossa formação territorial. Isto não está esclarecido, o que é esse conflito fundiário. Eu atuo em diversas ações de regularização fundiária, todos têm processo judicial, de conflito fundiário. Todas, todas as áreas. Então, se você for excluir essas áreas, você exclui quase todas. Essa situação de não conflito fundiário tem que ser uma declaração do município que deve permanecer assim durante todo o processo. O lote deve comportar todos os tipos de uso, residencial, comercial, tudo mais e terão prioridade áreas públicas e lotes do programa Terra Legal, da Amazônia Legal.

Critérios de elegibilidade das famílias – o titular que vai pegar o financiamento tem que ser maior de 18 anos, ser capaz, tem que ser possuidor/a ou detentor/a de lote em Reurb, ou seja, tem que morar na área e ter renda de no máximo R$2.000,00. E nos casos de melhorias habitacionais, além de todas essas condições, não pode ter outro financiamento e deve ter aderido ao financiamento de Reurb. Financia até R$23.000,00, renda familiar de até R$2.000,00 e o domicílio deve ter estrutura estável, com paredes em alvenaria com ou sem revestimento, madeira aparelhada ou taipa revestida. Não poderá necessitar reconstrução total ou substituição. Nem pode estar em risco ou extrema precariedade.

Aí você começa a imaginar, pra quem está trabalhando nas quebradas, todas as moradias que se incluem nesse conceito.

Além disso, de maneira geral, deve ser comprovado pelo Agente Promotor, que é esse da iniciativa privada, que ele contratou 50% das famílias da área mais uma família. Então você pega uma área toda, por exemplo, Paraisópolis que tem muita gente, você tem que ter 50% + 1. Somente famílias que fizeram o financiamento terão direito ao título individual pela Reurb e participar do processo de seleção para serem beneficiadas com melhoria habitacional. Quem vai ser titulado? Só quem pegou o financiamento. A empresa deve regularizar a área toda? Parece que sim. Imagina uma área como Paraisópolis, ou Heliópolis aqui em São Paulo, por exemplo, ou qualquer outra, a empresa vai ter que fazer a regularização do todo, registrar o todo, mas só vão ser tituladas aquelas que aderirem ao financiamento. Aquelas que não aderirem ao financiamento serão tituladas depois pelo poder público municipal, provavelmente.

Questões que seguem sem resposta.
A infraestrutura passa a ser custeada pelos moradores. Olha só: aquela família pobre, miserável e desempregada e com mais de 200mil perdidos pela pandemia, eles vão ter que custear a própria infraestrutura. O Programa Casa Verde Amarela altera a obrigação exclusiva do município em Reurb-S.

Como implantar infraestrutura fracionada beneficiando somente os pagantes? Então, imagina, você precisa implantar rede de esgoto, de água e somente os pagantes vão ser beneficiados. Você pula os lotes? Uma coisa meio esquisita.

Regularização fundiária excluindo da titulação parte dos lotes? Então você imagina quem trabalha, quem mora na quebrada, imagina o tensionamento. "Eu tô pagando pela regularização tua, você não tá pagando o financiamento!" Então você imagina o tensionamento das relações sociais no assentamento.

Lembrando que em 2017 a pesquisa do Munic IBGE identificou que somente 39,7% dos municípios tinham planos municipais de habitação de interesse social, que certamente já se encontram desatualizados. Então, 39,7% dos municípios é que vão conseguir aderir ao Casa Verde Amarela.

Então significa que a gente, realmente, você tirando o risco, tirando o conflito fundiário, o município que não tem PMH, famílias que não têm condições de se endividar, então o que que sobra pra esse grande programa de regularização fundiária da União?

Embora pareça muito recurso, sobra pouca gente pra poder ser beneficiada.

Então o Programa Nacional de Regularização Fundiária é lastreado por financiamento pulverizado e não por política urbana efetiva e inclusiva social e territorialmente.

Os ônus da regularização fundiária e da melhoria habitacional são transferidos para população de baixa renda, com suporte do mercado e com pífia participação do estado. Quiçá a participação popular, que nem existe nessa estória toda.

Isso tudo, por ora, é lamentável e trágico.

Por fim, eu trouxe uma figurinha, esse é o Jardim Pantanal, todo mundo conhece, teve uma grande enchente que atingiu mais de 1.500 moradias, aqui na zona Leste, e isso aqui é uma classificação da regularização fundiária de interesse social, republicada no Diário Oficial da Cidade, em agosto do ano passado, é um dos processos que estão mais adiantados, e nós conseguimos chegar até agora à classificação da regularização fundiária aqui na cidade de São Paulo.

Figura 9 | Vista Aérea do Jardim Pantanal

Figura 10 | Publicação Diário Oficial da Cidade SP – 05/08/2020 – Classificação de REURB S – Jardim Pantanal Zona Leste

HABITAÇÃO

GABINETE DO SECRETÁRIO

SISTEMA ELETRONICO DE INFORMACOES - SEI DESPACHOS: LISTA 678

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

ENDERECO: RUA SÃO BENTO, 405

DESPACHO INTERLOCUTÓRIO DE DEFERIMENTO

Após analise do zoneamento municipal e dos elementos constantes no requerimento inicial, especialmente da caracterização socioeconômica das famílias residentes, DEFERIMOS e CLASSIFICAMOS para os devidos fins a regularização do Núcleo denominado de Jardim Pantanal como Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (**REURB-S**), conforme disposto no inciso I, do art. 13 da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.

Salientamos que a classificação não pode ser confundida com a aprovação do processo de REURB, podendo a REURB ser deferida ou indeferida ao final.

Interessado: EDMILSON VIEIRA DA SILVA

Nº SEI 6014.2020/0001647-2

Despacho:

1.Considerando as informações constantes nos autos, em especial, a manifestação juntada em doc. SEI 031547771, que

Publicação Diário Oficial da Cidade – SP – 05/08/2021 – Classificação de REURB S – Jd. Pantanal Zona Leste

Garantir as ZEIS nos processos de revisão dos planos diretores

Fernanda Costa

Advogada, conselheira do IBDU

A regularização fundiária deve ser uma prioridade hoje, mas, considerando as recentes alterações legislativas, talvez seja mais estratégico priorizar as comunidades que estão em conflito. Para as áreas que não estão em conflito, talvez seja melhor aguardar para regularizar. Eu acho que vai ser bem polêmica essa minha fala. Eu estou falando isso muito em função das alterações legislativas que a gente está vendo a nível federal e a nível municipal. Eu estou falando de Recife, local onde as ZEIS foram criadas e que passou recentemente por um processo de revisão de Plano Diretor, em uma gestão teoricamente progressista, que adotou toda uma estratégia de disponibilizar essas terras, as ZEIS, áreas que estavam gravadas com restrições urbanísticas e que são ocupadas por população de baixa renda há mais de 40 anos. Na revisão do Plano Diretor a gente brigou bastante pra que isso não acontecesse, mas infelizmente os interesses do mercado imobiliário prevaleceram na proposta da prefeitura e foram amplificados na Câmara de Vereadores. O resultado foi a ampliação dos parâmetros urbanísticos.

Hoje em Recife, com o novo Plano Diretor, nas ZEIS é onde mais se pode construir, inclusive com outorga onerosa gratuita. A ZEIS hoje é a zona com maior potencial construtivo! Peço que vocês fiquem atentos, pra que isso não se reproduza nos municípios de vocês, nos processos de revisão do Plano Diretor. As alterações legislativas que a gente tem visto, tanto a nível federal, quanto estadual, segue toda uma estratégia de financeirização da cidade e de colocar essas terras que estão nas ZEIS à disposição do mercado. O programa Casa Verde e Amarela reduziu o papel do município a um mero carimbador de projeto. Na hora em que a gente vê que quem escolhe a área a ser regularizada é a empresa privada que vai promover a regularização fundiária, que cabe ao beneficiário financiar a regularização fundiária, inclusive ações de urbanização, eu reitero a importância da gente estar conversando, aprofundando esse debate, atentos aos interesses que essas alterações buscam atender. A gente tem que aprofundar essas discussões e definir estratégias de atuação. Se nos projetos de regularização fundiária a gente coloca restrição de remembramento, coloca tamanho de lote máximo, porque hoje o instrumento das ZEIS perde o espaço, perde a força, como a gente está vendo acontecer em Recife. Então a gente tem que estar atento a isso. Definir que instrumentos, que mecanismos a gente deve adotar para que essas áreas permaneçam com esse mesmo público. Na hora que a legislação estabelece que no processo de regularização não tem obrigação de implantar infraestrutura, não tem mais obrigação de ser ZEIS, em alguns municípios as ZEIS deixam de ter o papel que tinham, de garantir a permanência das pessoas. Na hora que quem financia a regularização fundiária é o beneficiário e quem escolhe a área é o promotor, não deixa de ser um promotor imobiliário.

> O IBDU quer fazer essa discussão, está fazendo internamente e quer fazer com os parceiros, e é fundamental que a gente se articule e defina uma estratégia nacional pra gente estar se preservando e pra gente estar se cuidando. Garantir que o direito à cidade seja minimamente preservado, minimamente efetivado pra população. Porque o que a gente vê dentro dessas estratégias é toda uma lógica de Hernando de Soto de colocar essas terras no mercado.

Campanha Despejo Zero

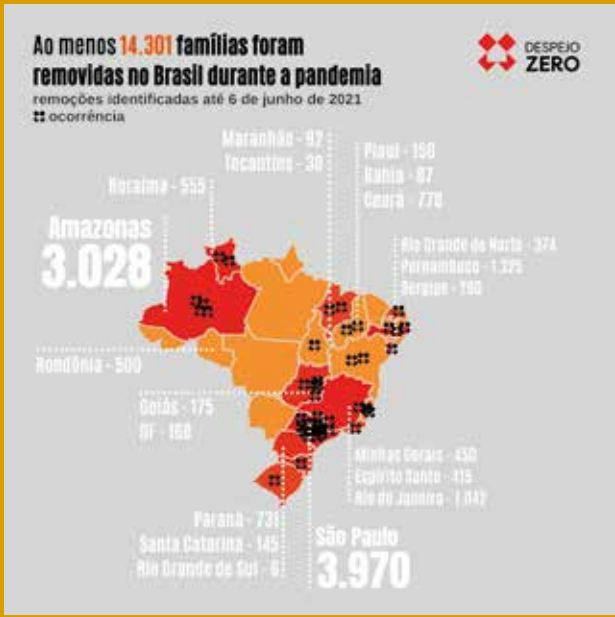
Nos últimos meses, em plena pandemia do Covid-19, governos, judiciário e proprietários insistem em desabrigar famílias por todo o Brasil. São sem teto, sem-terra e locatários que são removidos de suas moradias, muitas vezes com força policial. O isolamento social e a higienização constante são as medidas comprovadamente mais eficazes contra o avanço da pandemia, mas estas medidas são negadas a boa parte da população, que não tem garantido o direito à moradia digna.

Até junho de 2021, 14.301 famílias foram despejadas de suas casas e outras 84.092 encontram-se ameaçadas de serem removidas a qualquer momento. Os despejos forçados fazem parte dos conflitos fundiários decorrentes da concentração de terras de uma sociedade profundamente desigual. Atingem famílias de baixa renda, em situação de vulnerabilidade, expulsas muitas vezes pelo próprio Estado. Muitas dessas famílias passaram por mais de uma remoção, evidenciando a situação de insegurança permanente vivida pelas famílias mais vulneráveis e em situação de rua.

Precisamos encontrar soluções que garantam o direito à moradia das comunidades ameaçadas, das pessoas em situação de rua, e também se faz necessário avançar na demarcação e respeito aos territórios indígenas e quilombolas. E é nesse contexto que lançamos, no dia 23 de julho de 2020, a CAMPANHA DESPEJO ZERO. A campanha é uma ação nacional, com apoio internacional, que visa a suspensão dos despejos ou remoções, sejam elas fruto da iniciativa privada ou pública, respaldada em decisão judicial ou administrativa, que tenha como finalidade desabrigar famílias e comunidades, urbanas ou rurais.

Até junho de 2021, a Campanha Despejo Zero conseguiu a suspensão de 54 ações de reintegração de posse em diversos estados brasileiros. Trata-se de suspensões fruto da mobilização popular e da atuação de entidades de defesa, mas que podem ser retomadas a qualquer momento. Por essa razão é importante que nos mantenhamos mobilizados.

Figura 11 | Despejo Zero



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seminário Nacional promovido pela União Nacional por Moradia Popular, durante o Fórum Social Mundial

Os conflitos em torno da terra urbana e rural são estruturais da sociedade capitalista brasileira e vêm se acirrando de forma dramática desde o golpe de 2016, neste grave momento da pandemia da Covid-19. Pelo monitoramento da Campanha Despejo Zero, no Brasil, mais de 14 mil famílias já foram removidas de suas casas e ouras 84 mil se encontram ameaçadas de perderem suas moradias.

As conquistas dos movimentos populares durante a redemocratização do país, gravados na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001 se apoiaram no fundamento jurídico da função social da propriedade. Este princípio estabelece que um imóvel – rural ou urbano – cumpre sua função social quando é utilizado de acordo com as necessidades coletivas e não apenas sob o interesse do seu proprietário ou da especulação imobiliária.

Mesmo com o princípio da função social da propriedade gravado na Constituição, na prática, a terra urbana e rural no país continua cada vez mais concentrada nas mãos de poucos, perpetuando modelos de cidades cada vez mais excludentes.

A população morando em favelas tem crescido exponencialmente nos últimos anos. Segundo dados do IBGE para a preparação do Censo 2021/2022, o número de favelas passou de 7.000 em 2017 para 13.151 em 2019. Certamente esse número tem aumentado, bem como o de pessoas em situação de rua, em função dos impactos econômicos sobre a população mais pobre impactada pela pandemia de Covid-19. Mais do que nunca precisamos dos dados do Censo Demográfico para dimensionarmos as ações e recursos necessários para garantir urbanização e segurança da posse desses assentamentos.

A suspensão do Censo Demográfico 2020 pelo Governo Federal é mais um dos muitos retrocessos nas políticas públicas, dentre eles a nova disposição legal para a regularização fundiária de assentamentos, que tira do poder público e transfere protagonismo processo de regularização para as mãos dos empresários, colocando a conta no colo dos mais pobres, privatizando os procedimentos da regularização fundiária.

O Seminário Nacional de Regularização Fundiária reuniu dezenas de lideranças de movimentos de moradia e ocupações filiados à UNMP de todo país, professores e pesquisadores universitários, advogados militantes da luta pelo direito à cidade e reforma urbana, para apontar estratégias de atuação e mobilização junto aos três poderes – judiciário, legislativo, executivo – para garantir recursos para urbanização e regularização fundiária, assistência técnica e preservação das zonas especiais de interesse social já conquistadas nos planos diretores municipais.

Experiências incríveis e inspiradoras foram compartilhadas, colocando a regularização fundiária como uma das principiais estratégias dos movimentos urbanos para garantir o acesso à terra, como forma de acessar a propriedade coletiva em alternativa à propriedade privada, enfrentar na organização dos territórios ocupados especulação imobiliária e reafirmar a assistência técnica urbanística, social e jurídica gratuita como um direito fundamental de comunidades ameaçadas em sua segurança na posse.

Assim sendo, nosso objetivo foi fortalecer as organizações comunitárias entre favelas, ocupações e loteamentos irregulares, propondo a centralidade da questão fundiária como garantia fundamental ao direito à cidade e, especialmente, ao direito à vida.

Já construímos uma cartilha nacional de regularização fundiária e agora seguiremos juntos, na luta, para a elaboração de nossas cartilhas e seminários regionais. Cada canto desse país possui características e desafios diversos, das áreas ribeirinhas em palafitas da região norte aos assentamentos precários, favelas e ocupações das regiões nordeste, sul, sudeste e centro oeste, cada qual possui suas características que demandam estratégias específicas, que serão pensadas e debatidas por esse coletivo.

Seguimos juntas e juntos, pois uma nova cidade é urgente, possível e necessária!!! Viva a Luta por Moradia e Reforma Urbana!

©Cities Alliance

Coordenação UNMP e UMM-SP

Alagoas
Maria Jose Alves da Silva
Maria Jose da Conceição da Hora

Amazonas
Cristiane Amaral Sales Telles
Maria Carmencita Pinto Almeida

Bahia
Marli Carrara Verzegnassi
Matilde Oliveira dos Santos

Goiás
Simone Inocência Teixeira
Marcio Antônio Teodoro

Maranhão
José Raimundo Trindade
Creuzamar de Pinho

Minas Gerais
Whelton Pimentel de Freitas
Usânia Aparecida Gomes

Pará
Paulo Afonso Caldeira dos Santos
Joel Resende de Oliveira

Paraíba
Alberto Freire da Silva
Josélia Silvia dos Santos

Paraná
Maria das Graças Silva de Souza

Pernambuco
Lidia Brunes da Silva de Souza
Ana Paula da Silva

Rio de Janeiro
Jurema da Silva Constâncio
Claudio da Silva Pereira

São Paulo
José de Abraão
Maria das Graças de Jesus Xavier
Sidnei Antônio Euzébio Pita

Sergipe
Jussara da Cunha Barbosa Silva

Tocantins
Adelmário Alves dos Santos
Jorge Raimundo Silva de Oliveira

União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior
Coordenação Executiva
Donizete Fernandes
Maria das Graças de Jesus Xavier
Sidnei Pita
Mariza Dutra Alves
Marta Pereira de Araújo
Marilene Ribeiro de Souza
Maria Aparecida Mattos
Vani Poletti
Maria de Fátima dos Santos
Marcia Aparecida S. Falcão Teles
José de Jesus Ferreira da Silva
Cristiane Gomes Lima
Vera Lúcia M. Lima
Neuma Silva de O. Cruz
Vagner Ricardo Perri Camarotto

Apoio

FORDFOUNDATION
Na Linha de Frente das Mudanças Sociais
MISEREOR
IHR HILFSWERK

União Nacional por Moradia Popular
Rua Conselheiro Furtado, 692, sala 3.
Liberdade, São Paulo, SP - CEP 01511-000

Telefone: +55 11 3667-2309

www.sp.unmp.org.br
www.unmp.org.br
/uniaonacionalpormoradiapopular

Cities Alliance
Cities Without Slums

Hosted by
UNOPS