



CAPÍTULO 4

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



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

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

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

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

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

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

ESCRITURAÇÃO COMO GATILHO DO DESENVOLVIMENTO: A EXPERIÊNCIA PERUANA

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

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

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

QUADRO 3

Proposta de Hernando de Soto

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

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

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

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

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

nacionais, internacionais e do Banco Mundial.

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

Críticas à escrituração

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

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

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

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

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

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

Fonte: Calderon (2007a).



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

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

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

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

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

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

Avaliações empíricas da escrituração

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

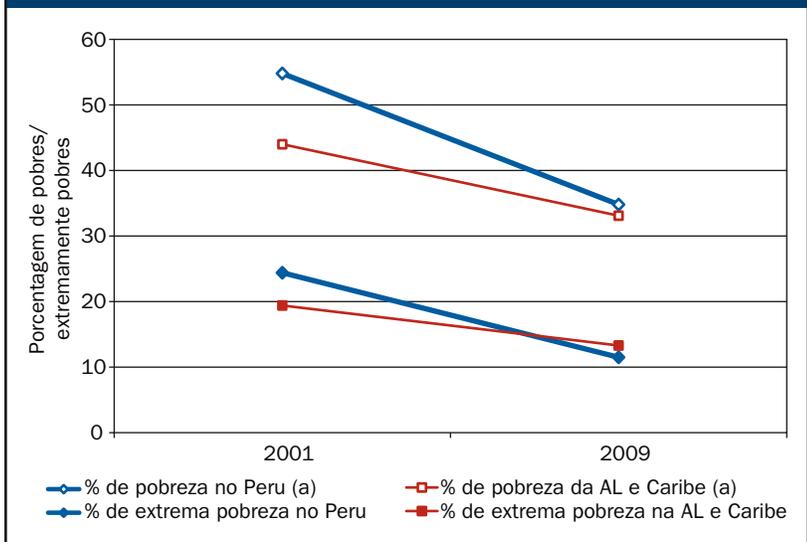
1. Acesso ao crédito. Os programas de formalização não promoveram mudanças

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

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

Fonte: Riofrio (2008).

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



Fonte: CEPAL (2010).

Nota: (a) inclui os extremamente pobres.

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

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

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

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

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

2. Investimento em habitação.

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

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

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

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

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

SEGURANÇA DA POSSE COMO PROGRAMA INTEGRADO: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

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



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

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

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

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

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

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

Sucessos e fracassos

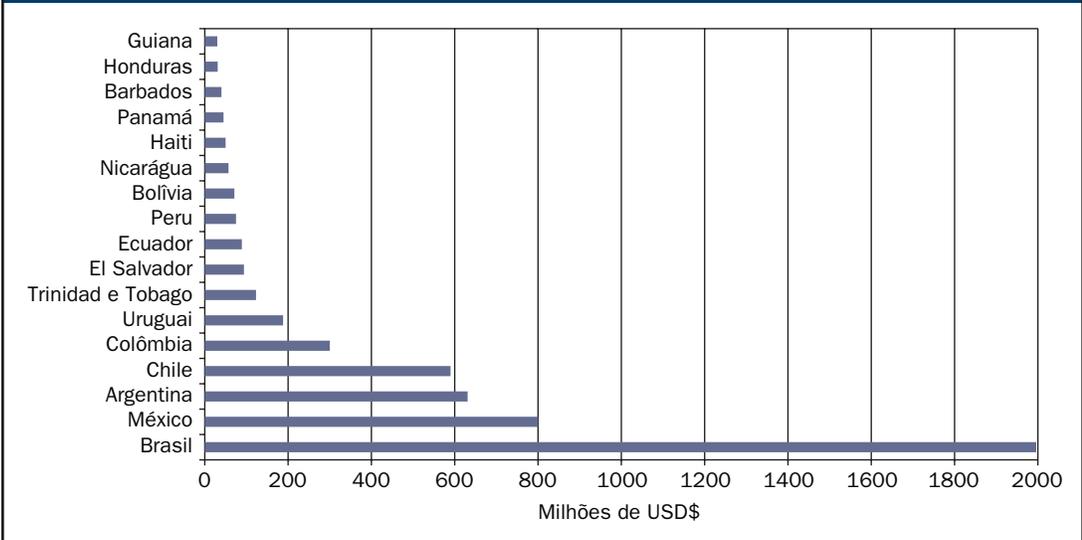
Os municípios brasileiros têm sido muito mais bem sucedidos em melhorar os assentamentos informais do que em legalizá-los, embora a maioria dos programas de modernização não tenha levado à escrituração. O internacionalmente aclamado programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, distribuiu apenas 2.333 escrituras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

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

TABELA 4			
Resultados da regularização e escrituração no Brasil, 2009			
	Famílias		
	Regularizações iniciadas	Escrituras emitidas	Escrituras terminadas
Número	1.706.573	369.715	136.974
Porcentagem	100%	21,7%	8,0%

Fonte: SNPU/Mcidades (sem data).

FIGURA 2
Total de despesas em programas de melhoria com recursos do BID, 1986 a 2008



Fonte: Rojas (2010,142).

socioeconômica da comunidade local (ABRAMO, 2009).

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

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

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

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

Custos e benefícios

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



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

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

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

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

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

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

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

AValiação DAS EXPERIÊNCIAS DE REGULARIZAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

CONSEQUÊNCIAS IMPREVISTAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

As políticas de escrituração são muito importantes para

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

RESUMO

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

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

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

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