

A EFETIVAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:

Análise do acesso a moradia no núcleo urbano Dunas no município de Pelotas/RS

¹CASSIUS BAUMGARTEN; NIRCE SAFFER MEDVEDOVSKI²

¹PROGRAU – Universidade Federal de Pelotas – cassiusbaumgarten@gmail.com

²PROGRAU - Universidade Federal de Pelotas – nirce.sul@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Abordando o processo de Regularização Fundiária e as relações que estabelecem seus efeitos práticos no direito à moradia adequada, esta pesquisa, de natureza qualitativa, é vinculada à linha de pesquisa Percepção e Avaliação do Ambiente pelo Usuário, no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas.

A moradia adequada é um dos direitos humanos fundamentais garantidos a todas as pessoas pela legislação internacional e também pela Constituição brasileira. Esse direito fundamental foi reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, 1948) como integrante do direito à um padrão de vida adequada, e também pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (NAÇÕES UNIDAS, 1966), tornando-se um direito humano universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas. (SDH/PR, 2013).

Para que o direito à moradia adequada seja atendido, alguns elementos devem ser efetivados. Estes elementos são tão importantes quanto a própria disponibilidade de moradia. O Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais define uma série de condições que devem ser atendidas antes que formas particulares de abrigo possam ser consideradas como moradia adequada. São elas: segurança da posse, disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural (NAÇÕES UNIDAS, 1991).

A segurança da posse é um elemento central do direito à moradia adequada. A ausência de segurança da posse na prática dificulta muito a proteção contra remoções forçadas, expondo os grupos mais vulneráveis, como habitantes de núcleos urbanos informais, ao risco de várias violações dos direitos humanos fundamentais (ROLNIK, 2013).

Entende-se a segurança da posse como um conjunto de relações que vinculam as pessoas às moradias e à terra que ocupam, estabelecida por meio de leis de Regularização Fundiária, que viabilizam que alguém viva em sua casa com segurança, paz e dignidade (ROLNIK, 2013). A segurança da posse é elemento necessário para que muitos outros direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais possam ser usufruídos. Sendo assim, todos devem ter um grau mínimo de segurança, para que seja garantida a proteção legal contra remoções forçadas, assédio e outras ameaças.

Diante das várias inflexões que se tem dado ao termo Regularização Fundiária, existe o risco de que o conceito perca precisão ou se confunda com qualquer outra forma de intervenção, pela extraordinária extensão dos problemas urbanos possíveis de serem contemplados por essa forma de intervenção pública no espaço (ALFONSIN, 1997).

A compreensão da Regularização Fundiária tem avançado no sentido de que é um processo que, para se realizar efetiva e satisfatoriamente, deve atender os elementos jurídicos, urbanístico, ambiental e social, e que objetiva legalizar a

permanência de moradores de núcleos urbanos informais para fins de moradia, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN, 1997). Se alguma dessas dimensões é negligenciada, não se atingem a efetivação do processo de Regularização Fundiária.

Sendo assim, a regularização fundiária passa a ter um papel social importante, como um instrumento da política urbana, que deve ser promovida para assegurar o direito à moradia adequada. Tem por finalidade combater a desigualdade social e melhorar as condições de vida das famílias ocupantes de assentamentos precários (SAULE; UZZO; CARDOSO, 2002).

O processo de produção dos assentamentos precários é resultante da combinação entre mercado de terras especulativo, sistema políticos clientelistas, práticas elitistas de planejamento urbano e regimes jurídicos excludentes, que afirmam os direitos individuais de propriedade sobre o princípio constitucional da função socioambiental da propriedade e da cidade. Há muito o processo de desenvolvimento urbano informal não é a exceção, mas sim a regra de produção social do espaço urbano no Brasil (ALFONSIN, 1997).

Neste contexto, o problema abordado nesta pesquisa procura analisar o que a Regularização Fundiária gera como resultados para o acesso ao direito à moradia adequada, avaliando o caso do núcleo urbano Dunas que passou pelo processo de Regularização Fundiária no período de 2014 a 2016 no município de Pelotas, Rio Grande do Sul.

Desde 2013, o Município tem investido no programa “Realizando Sonhos”, efetivando a Regularização Fundiária de núcleos urbanos informais, sendo realizado pela Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária de forma ativa.

Entretanto, o programa de Regularização Fundiária não vem sendo avaliado quanto a seus resultados pela Prefeitura Municipal. É nesta lacuna que se insere o tema dessa pesquisa, buscando apresentar os resultados do processo de Regularização Fundiária, e também, os efeitos gerados na vida cotidiana do núcleo urbano Dunas.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (que incorporou o antigo Ministério das Cidades), cerca de 50% dos imóveis no Brasil têm algum tipo de irregularidade fundiária, ou seja: os seus ocupantes não possuem a segurança da posse, revelando assim a dimensão do problema fundiário do Brasil (MDR, 2019).

Nessa perspectiva, este trabalho tem como objetivo geral analisar como a regularização fundiária interfere no acesso ao direito à moradia adequada no núcleo urbano Dunas, no município de Pelotas. Para alcançar este objetivo optamos pelo estudo de caso de um núcleo urbano que passou pelo processo de Regularização Fundiária.

2. METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos propostos e avaliar a efetivação da Regularização Fundiária no núcleo urbano Dunas, concluída em 2016 pela Prefeitura Municipal de Pelotas, a presente pesquisa assume uma abordagem que se caracteriza como qualitativa, que segundo Gil (2007), se volta para intervir na realidade de uma comunidade.

A escolha da metodologia adotada para a pesquisa se deu com base na pesquisa bibliográfica e documental. Avaliação Pós-Ocupação (APO) que será adotada por esta pesquisa, compreende uma série de métodos e técnicas que diagnosticam fatores positivos e negativos das relações que se estabelecem no

ambiente construído. Segundo Roméro e Orstein (2013), esse diagnóstico é feito através das análises de fatores do ambiente construído e comportamentais, levando em consideração o ponto de vista dos próprios avaliadores, projetistas e usuários.

A Avaliação Pós-Ocupação é ainda mais relevante se utilizada em um cenário de programas de interesse social. Através dos resultados dessas avaliações, fundamentada na ciência em pesquisas aplicadas ao estudo de caso, será possível elaborar a formulação de recomendações que contribuam para os futuros processos de Regularização Fundiária. No contexto da APO, a aplicação dos métodos e técnicas deve levar em consideração tanto o ponto de vista técnico quanto dos níveis de satisfação dos usuários com o ambiente onde ele está inserido. (ROMÉRO e ORSTEIN, 2003).

Explorando os métodos e técnicas da APO, a pesquisa busca analisar os resultados da Regularização Fundiária no que concerne ao acesso do direito à moradia adequada no núcleo urbano Dunas, através de levantamento documental e levantamento campo (físico, fotográfico e entrevistas) a fim de fundamentar a pesquisa e elaboração das recomendações, para os demais processos de Regularização Fundiária no município e região. Dados secundários serão também fonte de informação, como atas de assembleias da associação de moradores e das demais entidades comunitárias do Dunas, reportagens e materiais on-line gerados pela PMP também serão consultados.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Desde a finalização do processo de Regularização Fundiária aplicado ao loteamento Dunas, os moradores encontram-se aptos a realizar a averbação da escritura pública de seu lote, no registro de imóveis, garantindo assim um dos sete elementos do direito à moradia adequada, que é a segurança jurídica da posse. Como o pós processo de Regularização Fundiária não é avaliado pela SHRF, surge a necessidade de avaliar se a efetivação da Regularização Fundiária é de fato atingida em sua plenitude.

É a partir desta lacuna que se verificou a importância de buscar os dados representativos à esta questão, sendo um dos aspectos a avaliar: a ação do usuário em realizar a averbação da pública em sua propriedade, que irá garantir a segurança jurídica da posse.

Foi realizada pesquisa no 1º Registro de Imóveis de Pelotas, onde foram coletadas as informações referentes à quantidade total de lotes regularizados, bem como o número de lotes que já tiveram a averbação de escritura realizada por meio do beneficiário, e ainda os lotes que permanecem sem averbação alguma.

Quantitativamente, obteve-se então um total de 2.573 lotes regularizados, sendo que surpreendentemente só 195 Famílias efetuaram a averbação de seus nomes na escritura pública que é o ato que assegura a segurança jurídica da posse neste processo, ficando então 2.378 lotes ou famílias ainda não efetuaram a averbação na escritura pública. A partir da apresentação destes dados, constata-se que apenas 7,57% encontram-se de fato com o registro de propriedade realizado, uma vez que esta etapa não faz parte da metodologia de Regularização Fundiária adotada pela SHRF, e sim, é realizada individualmente por cada beneficiário.

Em relação aos outros 92,43% dos lotes, constata-se que estes seguem sem a garantia da segurança da posse, não atingindo então esta premissa que constitui o direito fundamental à moradia adequada. Por outro lado, a garantia da

segurança da posse, através do registro legal da propriedade, poderá significar a entrada do loteamento Dunas no mercado imobiliário formal, o que poderá acarretar um efeito colateral não desejado, mas previsível: o retorno a uma situação de insegurança pela venda do lote, agora regular. Este fenômeno deverá ser também investigado na pesquisa. Por fim, ressalta-se que a apresentação destes dados consiste num lançamento parcial de resultados, que será complementado e avaliado no decorrer da pesquisa.

4. CONCLUSÕES

Além dos desafios que já eram previstos, tais como, desenvolvimento de uma metodologia de trabalho e a manutenção de um diálogo frequente e aberto com a Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária de Pelotas, bem como com a população moradora do loteamento estudado, por conta do avanço da pandemia de COVID-19 alguns imprevistos e obstáculos tem surgido, como o acesso a arquivos da SHRF, acesso aos moradores e lideranças comunitária.

Finalmente, será necessário estender os estudos realizados até aqui, possivelmente realizando algumas adaptações, como a análise de novas possibilidades e soluções para os obstáculos deste tempo incerto. Entrevistas e questionários aplicados aos moradores e a informantes qualificados remotamente é uma possibilidade. Utilizar de perspicácia, sensibilidade e compreensão, certamente serão fundamentais para o desenvolvimento de uma pesquisa rica e valiosa, aprofundando as descobertas e as discussões em torno do tema.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro, 1997.

SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

CARDOSO, Patrícia de Menezes; SAULE JR, Nelson; UZZO, Karina. **Administração Municipal**. In: Regularização da Terra e Moradia. O que é e como implementar. São Paulo. Instituto Polis, 2002.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2007.

ROLNIK, Raquel. **Diretrizes para a segurança da posse dos pobres urbanos**. Relatório Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, 2013.

ROMERO, M.; ORNSTEIN, S. **Avaliação Pós-Ocupação: Métodos e Técnicas Aplicados à Habitação Social**. Porto Alegre: ANTAC, 2003.

UNITED NATIONS. **Declaração de Vancouver sobre Estabelecimentos Humanos**. Vancouver, 1966.(1966),

UNITED NATIONS. **Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment Nº 04: The Right To Adequate Housing**. Geneva, 1991.