

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS PÚBLICAS: POLÍTICA PÚBLICA URBANA EFETIVA OU INTERESSE DO MERCADO ?

Luiz Cláudio Moreira Gomes

Doutorando IPPUR/UFRJ

A produção capitalista do espaço traduz um quadro de profundas desigualdades sociais. Um dos direitos fundamentais mais básicos para o exercício da cidadania é a moradia, que vai gerar reflexos em toda completude do ser, sendo extremamente relevante sobre o aspecto psico-social, na medida que influencia o indivíduo nas suas relações pessoais. As áreas públicas também precisam atender a sua função social e hoje, principalmente nas grandes metrópoles, face ao *déficit* habitacional crescente, formam-se muitos assentamentos irregulares, que clamam pela regularização. A regularização fundiária é uma política pública de caráter permanente, eis que envolve o direito à moradia. A pesquisa objetivou fazer uma análise comparativa da implementação da regularização fundiária em 03 áreas diferentes do Município do Rio de Janeiro, sendo duas delas atualmente muito valorizadas e uma sem grande valor para o mercado imobiliário. A relevância do presente estudo encontra-se na sua dimensão sócio-político-econômica para compreensão dos conflitos urbanos e o aumento da periferização da população de baixa renda. Metodologicamente foi realizada uma pesquisa descritiva, explicativa e comparativa, com base na análise de fontes primárias (processos administrativos em curso na Secretaria do Patrimônio da União e processos judiciais na Justiça Federal), bem como revisão bibliográfica com base em autores da sociologia, história e direito e trabalho de campo, através da pesquisa-ação, na qual se deu a intervenção participativa na realidade social. Constatou-se que o papel do agentes públicos e sociais é determinado principalmente pelo valor que se atribui ao solo no qual está fixado o assentamento irregular.

Resumo expandido

O *déficit* habitacional brasileiro encontra-se na ordem de 5 milhões de domicílios. Para se chegar a esse número, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE considerou as seguintes necessidades: provisão de habitações para acomodar o crescimento vegetativo da população e do número de novas famílias; substituição das unidades precárias e provisão de serviços básicos de infra-estrutura.

Para a existência do caos habitacional, concorrem vários fatores, tais como o crescimento da pobreza urbana, a incapacidade das famílias de baixa renda de adquirirem uma moradia adequada e a insuficiente produção de habitações de interesse social promovida pelo Poder Público.

Como consequência de uma atuação ineficiente do Poder Público, temos o crescimento das ocupações ilegais do solo urbano, ocasionando como consequência o surgimento e desenvolvimento de assentamentos informais em todo país, em especial em áreas públicas.

A experiência brasileira de urbanização e regularização urbanística e fundiária dos assentamentos informais apresenta uma gama de problemas que até a presente data não foram equacionados. Alguns avanços na questão da ocupação do solo no Brasil foram realizados no plano formal. O Direito à moradia foi reconhecido como um direito social no ano de 2000 e principalmente surge na ordem jurídica no ano de 2001, o Estatuto da Cidade, que promove a criação e regulamentação de vários instrumentos que objetivam assegurar a função social da propriedade e da cidade.

O processo de regularização fundiária tem em mira trazer, para a cidade legalizada, a cidade irregular e clandestina. Por intermédio de diferentes atos, o Poder Público busca a legalização de situações de posse, normalmente em terrenos ocupados pela população de baixa renda, dotados de poucos equipamentos urbanos e não raramente situados em áreas de risco ambiental e urbano. A questão versa sobre “cidade clandestina”, cuja regularização jurídica e urbanística prima pela viabilização do acesso à moradia, mediante o reconhecimento da posse exercida há longo tempo.

A Constituição de 1988 reconhece o direito à moradia adequada como sendo um direito social. Os componentes do direito à moradia, previstos nas normas internacionais de direitos humanos, dos quais o Brasil é signatário, são: adequada habitabilidade; segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços de infra-estrutura; custo acessível; acessibilidade às minorias; boa localização e adequação cultural.

Uma questão de profunda relevância social é a compreensão dos fatores que levam ao sucesso ou insucesso da regularização fundiária em áreas públicas, onde a atuação de diversos atores evidencia a existência da luta de classes. A questão da análise decorre da constatação da existência ou não do conflito fundiário urbano, esse compreendido como “a disputa coletiva pela posse ou propriedade de imóvel urbano, envolvendo famílias de baixa renda que demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade”. A regularização fundiária em áreas públicas encontra direta relação com a forma de construção da cidade sob o prisma capitalista. As áreas em que o solo não apresenta aparentemente grande valor, a regularização é estimulada e o conflito fundiário não eclode, mas por outro lado, áreas providas de grande valor, o processo de regularização é fortemente combatido. Neste passo, far-se-á estudo de três processos de regularização fundiária em áreas públicas no Rio de Janeiro, o primeiro o caso da Vila Residencial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, localizada no *campus* da UFRJ na Ilha do Fundão, no qual a regularização decorre de uma parceria entre os atores envolvidos no processo. O segundo caso, se refere a área do Horto, localizada no bairro do Jardim Botânico, um dos metros quadrados mais caros do Brasil, onde o conflito fundiário encontra-se fortemente presente e o terceiro caso versa sobre o Quilombo da Pedra do Sal, localizado no Centro da Cidade do Rio de Janeiro, onde existe uma acirrada disputa pela área entre a comunidade quilombola e a Igreja, que se apresenta como titular da área e ostenta interesse em manter a referida titularidade. Em decorrência de recentes obras na região portuária do Rio de Janeiro para implementação do projeto denominado Porto Maravilha, o Município passou a se constituir também como um interessado na disputa, de modo a apoiar os interesses da Igreja de ter a região desocupada da população, que atualmente reside na localidade. A valorização da terra enquanto mercadoria de grande valor tende a expulsar para a periferia da cidade os moradores desprovidos de recursos financeiros.

As valiosas análises envolvendo a regularização fundiária no Brasil, realizadas principalmente por Edésio Fernandes, Betânia Alfonsin e Nelson Saule Júnior, enfocam a questão sob o ponto de vista dos determinantes mais gerais que bloqueiam a democratização do acesso à moradia, principalmente sobre o prisma do acesso informal ao solo urbano e à moradia precária nas cidades brasileiras, mas apresentam insuficiências no enfrentamento dos determinantes do processo de elaboração de políticas públicas sobre o tema, ou seja, não são capazes de explicar suficientemente os

elementos que facilitariam ou dificultariam a regularização fundiária em cada contexto e regime de propriedade específicos.

O presente estudo pretende suprir uma lacuna referente aos determinantes do processo de elaboração de políticas públicas de regularização fundiária, a partir do prisma pluralista, estruturalista e neoinstitucionalista.

A perspectiva pluralista insere-se no âmbito da regularização fundiária, enquanto política pública, que será implementada a partir das demandas e apoios (*inputs*) dos grupos de pressão/interesse, tendo por principal referência teórica Dahl.

A análise estruturalista terá por base a questão das classes sociais e do Estado, sendo a política pública de regularização fundiária um reflexo dos interesses do capital e análise sob tal prisma terá enfoque teórico em Harvey, Lefebvre, Topalov, Maricato, Rolnik, dentre outros.

Diferentemente das perspectivas pluralista e estruturalista, que centram as análises na sociedade, a perspectiva neoinstitucionalista, tem as instituições do Estado como foco principal, tendo como uma das principais referências teóricas Skocpol.