

Relatório sobre a CONSULTA SÃO PAULO, 17 de junho de 2013.

A consulta realizada em São Paulo no dia 17 de junho de 2013 contou com a participação de 28 pessoas de diferentes regiões do país, representantes do governo, da academia, de ONGs que atuam em assessoria técnica e jurídica a comunidades urbanas, e de movimentos sociais.

O objetivo principal desta consulta era Identificar quais aspectos da experiência brasileira são relevantes para a definição de diretrizes (*guidelines*) sobre segurança da posse dos pobres nas cidades a serem apresentadas ao Conselho de Direitos Humanos da ONU. Além disso, também visava a identificar em que medida novas diretrizes sobre o tema, elaboradas em âmbito internacional, podem, por sua vez, fortalecer a segurança da posse da população pobre das cidades brasileiras.

Este relatório apresenta de forma sucinta e sistematizada as principais discussões em torno dos temas de regularização fundiária, exercício da função social da propriedade, acesso à habitação de interesse social e remoções forçadas. Na parte final do evento, foram debatidas as propostas de diretrizes internacionais.

A experiência brasileira em Regularização Fundiária:

Com base em sua experiência, os participantes apresentaram suas considerações sobre regularização fundiária. Após as apresentações, foi aberto o debate sobre o tema com todos os participantes. Houve consenso nos seguintes aspectos:

- As experiências dependem muito de como a gestão municipal se configura e da importância que dá para a política de regularização fundiária.
- Apesar do marco legal brasileiro ser avançado, sua eficácia é limitada, já que sua aplicação é absolutamente discricionária e dependente da sensibilidade do gestor público ao tema.
- O tema da Regularização Fundiária já teve maior importância na agenda pública, especialmente no contexto de reconhecimento de direitos no país. Embora o enfrentamento do assunto fosse mais complexo então, os processos eram muito mais lentos, pois não havia legislação específica que tratasse do tema nem recursos suficientes disponíveis.
- No contexto atual, em que há avanços nos marcos legais e maior oferta de recursos (PAC, MCMV etc.) a agenda da regularização fundiária ficou marginalizada e a política nacional passou a priorizar as grandes obras de construção de moradias.
- Dentro da lógica prioritária da política urbana e habitacional federal, o que se vê é uma tendência ao desmonte dos instrumentos coletivos e de garantia de posse (CDRU, CUEM) e, por outro lado, o fortalecimento da propriedade privada individual.

- Verificou-se duas dimensões sobre as titulações: o título como reconhecimento de direito em si e como reconhecimento do território do pobre na cidade, como parte da cidade. Essas duas dimensões podem ou não se combinar.
- A política habitacional e urbana do país não está pautada pela diretriz da garantia da segurança da posse. São expressões desse novo contexto: a promoção da propriedade privada individual pelo Programa MCMV e o enfraquecimento das concessões, enquanto mecanismo de garantia de direitos, uma vez que famílias tituladas em áreas já regularizadas estão sofrendo com remoções forçadas.
- Verificou-se também que se tem produzido “cidade” sem título e sem registros. Tanto as obras de urbanização de favelas quanto às construções de moradias pelo MCMV não estão promovendo a titulação das famílias. Nos processos de regularização fundiária raramente se alcança o registro dos títulos, fato que leva insegurança às comunidades.
- Constatou-se que os cartórios são muito resistentes a promover o registro dos títulos CDRU/CUEM, os quais deveriam ser plenamente registrados e, portanto, cercados por toda segurança jurídico-cartorial que a propriedade privada individual tem.
- Os principais gargalos enfrentados para efetivação das ações de regularização fundiária são os licenciamentos, que necessitam de um regramento nacional e o conflito de competências entre entes; dentro da mesma esfera, a falta de capacidade técnica e operacional das gestões públicas e o profundo desconhecimento e visão formalista dos cartórios.
- Sobre os instrumentos coletivos: raramente são adotados. Por um lado, identifica-se o instrumento coletivo como mecanismo de fortalecimento de direitos da comunidade e, por outro, verifica-se o “desejo” das famílias em ter o título convertido em escritura, pela possibilidade de ter acesso a crédito e pela maior “segurança jurídica”.
- O marco legal brasileiro é avançado, mas não tanto, pois não há foco da propriedade coletiva de fato.
- É possível promover o fortalecimento da comunidade quando esta é chamada para intervir ativamente em processos de regularização fundiária configurados como mecanismo de organização social. Entretanto, na maioria dos casos, os espaços de participação são meramente formais.
- A (falsa) dicotomia entre questão ambiental e social é utilizada como entrave para garantia de direito à moradia e traduzida como conflito entre legislação ambiental e urbanística.
- Qual o lugar da cidade para aqueles que nem têm posse?

Outros pontos importantes para Regularização Fundiária:

Existe uma política nacional de regularização fundiária constituída desde 2004, mas conta com escassos recursos. Os processos de regularização fundiária concluídos são inexpressivos (desde 2004, somente 7% das famílias obtiveram os títulos registrados;

desde 2007, só 3% das famílias dos projetos de urbanizações de favelas do PAC foram tituladas). Atualmente as regularizações fundiárias em áreas particulares são incipientes.

Para as áreas públicas pertencentes ao Governo Federal, nos instrumentos de concessão (CDRU e CUEM) utilizados para certos usos (principalmente para habitação social) são previstos cláusulas que impedem qualquer desvio da finalidade e das regras de utilização diferentes daquelas previstas originalmente.

Verificam-se dois pesos e duas medidas na validade dos títulos públicos: famílias já tituladas não têm seus direitos reconhecidos quando são sujeitas a remoções ou a indenizações somente por benfeitoria; já empreendedores com termos precários de autorização de uso de terrenos públicos (inscrição de ocupação de terras da União e outros) têm seus projetos aprovados e executados.

Função social da propriedade e acesso à terra para HIS.

Os participantes apresentaram, com base em sua experiência, as respostas sobre o tema da função social da propriedade e do acesso a habitação de interesse social. O assunto foi, em seguida, debatido por todos os participantes. Os principais pontos abordados foram:

- Não há uma jurisprudência consolidada sobre a função social da propriedade. Por isso, verifica-se grande arbitrariedade do Poder Judiciário ao julgar os casos em que há conflito de interesses envolvendo o direito de propriedade e o exercício da função social.
- Os instrumentos urbanísticos definidos no Estatuto da Cidade representam um avanço dentro da disputa por acesso à terra pela população urbana pobre. Entretanto, a discricionariedade do poder público local para fazer valer a aplicação da função social da propriedade, por meio da efetiva utilização dos instrumentos urbanísticos, é preponderante e inadequada. É necessário avançar nos mecanismos de controle da aplicação dos instrumentos.
- Constatou-se a necessidade de discutir a construção de instâncias de enfrentamento das forças do mercado, para se conseguir acessar terra.
- As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) constituem o instrumento mais inventivo, mais apropriado pela população e pelos poderes públicos locais e o que mais avançou em sua aplicação. As ZEIS representam o reconhecimento da existência de territórios populares e de estratégias de resistência.
- Verificou-se a necessidade de definir claramente o que é “interesse público”. Atualmente, em nome do interesse público aprovam-se diferentes tipos de intervenções urbanas que resultam em violações de direitos.

- A ocupação de uma porção do território é determinada mais pelas condições econômicas, sociais e políticas dos ocupantes do que pela natureza do instrumento de reconhecimento do direito de posse da área.
- Desafio: como introduzir a perspectiva do conceito da função social da posse, especialmente no Judiciário, em substituição ao simples conceito da propriedade?

Outros três pontos importantes para o debate da função social da propriedade e do acesso à terra para habitação de interesse social foram mencionados. Destacou-se a necessidade de eliminar a cultura privatista do Judiciário e alterar os critérios de escolha dos juízes. Constatou-se a falta de conhecimento de conceitos urbanísticos por parte do Judiciário. Salientou-se a necessidade de criar mecanismos de constrangimento do Poder Judiciário para fazê-lo assumir suas responsabilidades pela garantia dos direitos humanos..

Remoções.

Também com base em sua experiência, outros participantes apresentaram suas considerações sobre o tema das remoções. Seguiu-se um debate com todos os participantes. Os principais pontos levantados foram:

- Verificou-se que existe falta de uniformidade e, portanto, extrema discricionariedade dos órgãos promotores das intervenções urbanísticas na forma como conduzem as remoções das famílias. A atuação desses órgãos varia conforme o grau de resistência e organização da comunidade afetada.
- Dentro do planejamento da obra, não estão previstas as remoções. Neste caso, a imprevisibilidade de projeto é regra.
- Via de regra, nos casos de remoções, não há participação da comunidade nem transparência na condução dos processos. Esta constatação pode ser justificada pelo fato de não haver, por parte do poder público, o reconhecimento dos direitos das famílias moradoras desses assentamentos: se as famílias não possuem direito reconhecido, também não possuem o direito de opinar sobre o processo que envolve sua remoção.
- Constatou-se a necessidade de definir diretrizes nacionais sobre o tema das remoções, como a obrigação de elaborar plano de remoção dentro dos projetos de intervenção urbanística; a criação de procedimentos e critérios para realizar as remoções; e a definição de alternativas de atendimento adequado às famílias afetadas.
- Verificou-se também a necessidade de construção de parâmetros para definir os valores das indenizações a partir do referencial da garantia do direito à moradia e não a partir do viés econômico.

Destacaram-se, ainda, outros pontos importantes sobre remoções:

Há necessidade de abordar os casos das remoções brancas, quando famílias são afetadas e expulsas de seus territórios em consequência de impactos indiretos e da valorização imobiliária decorrente das obras; existem inúmeros casos isolados de remoções (por situações de risco ou conflito de interesses), para os quais é mais difícil

oferecer resistência; há necessidade de tornar públicos os processos administrativos em que o poder público é parte, para torná-los mais transparentes e possibilitar o contraditório; finalmente, há necessidade de criar outros mecanismos de defesa da permanência e proteção das comunidades em situação de vulnerabilidade e como resistência à pressão imobiliária, como, por exemplo, a adoção do instituto do tombamento (proteção do patrimônio cultural).

Diretrizes do Brasil para o mundo

São estes os aspectos relevantes da experiência brasileira para a definição de diretrizes (*guidelines*) sobre segurança da posse dos pobres nas cidades, que serão apresentados ao Conselho de Direitos Humanos da ONU:

1 - Instrumentos de reconhecimento do direito de posse, previstos nos marcos legais, são diversificados e suficientes para atender diferentes situações. A base normativa e marco regulatório foram constituídos com participação e pressão social.

2 – As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS, estabelecidas em vazios ou em ocupações) constituem instrumento de planejamento, de resistência e de reconhecimento de direito, além de ensejar a apropriação por parte da população e pelo poder público. Por meio da aplicação desse instrumento, promove-se a inserção de comunidades urbanas pobres na cidade formal.

3 – Embora os temas de controle social, construção social e participação social tenham sido levantados, pois são parte integrante das disputas e constituem bandeira de luta dos movimentos sociais, considerou-se que, na maior parte dos casos, sua implementação limita-se à mera formalidade, não se estabelecendo mecanismos e práticas efetivas de participação .

Diretrizes do mundo para o Brasil

Estes são os aspectos que devem ser abordados por novas diretrizes em âmbito internacional e que podem, por sua vez, fortalecer a segurança da posse da população pobre das cidades brasileiras:

1 - Compromisso do Estado (Executivo e Judiciário) para que os direitos sejam concretizados;

2 - Mecanismos jurídicos mais claros;

3 – Definição de parâmetros para indenização de todos os tipos de posse. Valor das indenizações deve refletir a garantia do direito a moradia. Não há remoção sem alternativa prévia e adequada.

4 - Remoção como última opção e definição de parâmetros de atendimento de modo a respeitar o direito a moradia.

5 - Definição das componentes da função social da posse e da posse social.

6 - Efetivação das leis já positivadas do direito à moradia.

7 – Incorporar o conceito de justiça social versus licenciamento social.