

Boletim Gaúcho de Geografia

<http://seer.ufrgs.br/bgg>

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - A EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE

Rafael Mittelman

Boletim Gaúcho de Geografia, 26: 139-157, jul., 2000.

Versão online disponível em:

<http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/39642/26527>

Publicado por

Associação dos Geógrafos Brasileiros



Portal de Periódicos
UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

Informações Adicionais

Email: portoalegre@agb.org.br

Políticas: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>

Submissão: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions>

Diretrizes: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines>

Data de publicação - jul., 2000

Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – A EXPERIÊNCIA DE PORTO ALEGRE

Rafael Mittelman*

O município de Porto Alegre apresenta uma população de 1.286.251 habitantes, número que se eleva a 3.235.925 habitantes na região metropolitana de Porto Alegre. A renda *percapita* do município, de US\$ 6.477 é bastante superior a média do Brasil, de US\$ 4.449 (MENEGAT, 1998). Entretanto, pelo menos 20% da população do município reside em habitações que apresentam carências, quer seja de infra-estrutura, de legalização jurídica ou ambos.

O estabelecimento de um Programa de Regularização Fundiária no município teve como objetivo alterar a realidade da população residente neste tipo de moradia, genericamente denominado subabitação.

O objetivo deste trabalho é contribuir para o entendimento do processo de regularização fundiária desenvolvido em Porto Alegre, com a compilação de dados que buscam desde a identificação da origem da habitação irregular no município até a sistematização do programa que vem sendo implantado pela administração municipal nos dias de hoje.

No que se refere à origem destas subabitações, podemos citar PANIZZI (1993), que defende que a formação destas provém das “muitas famílias que não tinham um lugar onde morar, premidas pelo preço elevado dos aluguéis ou vindas de outras localidades”, e que portanto se “estabeleceram em áreas vazias da metrópole.”

“Esta instalação tinha um caráter provisório, uma vez que as mesmas pensavam em permanecer nesta condição somente o tempo necessário para a sua consolidação em um emprego e, assim, poder assumir um aluguel ou até comprar uma casa. Inúmeras são as famílias moradoras das ‘vilas irregulares’ que, de invasoras eventuais e passageiras, se tornaram ocupantes permanentes das terras vazias. Muitos desses moradores fizeram tentativas efetivas de sair desta situação, tendo sido, entretanto, impossível romper as barreiras que os mantêm na condição de invasores e, portanto, na ilegalidade.”

Esta citação vem ao encontro do que diz a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL (1996), ou seja, “que a favela não pode mais ser enca-

rada como fenômeno transitório”, visto que seu aspecto temporário não se mostrou verdadeiro. Devemos portanto entender essas ocupações como estruturas fixas das cidades, uma vez que levemos em conta não só o tempo de sua presença na cidade mas também, citando ainda a URBEL, “sua extensão e o volume de população que nela reside.”

Entendendo melhor a conceituação das necessidades habitacionais, podemos buscar no documento “Realidade e Política Habitacional”, publicada pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB, 1997) a proposta do trabalho realizado pelo Centro de Estudos Políticos e Sociais da Fundação João Pinheiro, que qualifica como *déficit* habitacional “a necessidade de novas moradias, para substituir unidades habitacionais precárias, sem condições de habitabilidade, ou que sejam objeto de coabitação familiar”, e entende como moradias inadequadas aquelas que “apresentam carência ou inadequação de todos ou de pelo menos um dos serviços de: abastecimento de água; esgotamento sanitário; energia elétrica e coleta de lixo, ou as que apresentam adensamento interno excessivo (número de moradores por dormitório superior a 03 pessoas), ou o comprometimento exagerado da renda familiar com aluguel de moradia”.

Analisando a tabela I podemos verificar ainda que 84% do *déficit* de moradias abrange a população mais carente, com renda média inferior a 05 salários mínimos. O DEMHAB, segundo este documento, definiu em 1981 quatro critérios básicos para a identificação e a caracterização de áreas de subabitação, sendo eles: “existência de precariedade na habitação; organização espacial desordenada internamente; ausência de infra-estrutura e existência de população de baixa renda”.

Tabela I – Déficit Habitacional do Brasil (Área Urbana, 1995)

Classe/renda (em salários mínimos)	Déficit	
	Famílias	%
Até 02	2.192.327	55
De 02 a 05	1.156.948	29
Acima de 05	623.497	16
Total	3.972.772	100

FONTE: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO APUD DEMHAB, 1997.

Ainda de acordo com este documento, em 1995 esse mesmo órgão adotou um conceito mais abrangente, identificando áreas de subabitação como “parcelamentos ocorridos sob a forma de loteamentos, condomínios, arruamentos, acessos e conjuntos residenciais produzidos pela iniciativa privada de forma clandestina ou irregular em relação ao Poder Público” e também os “assentamentos auto-produzidos, denominados popularmente por vilas.” Acrescentan-

do ainda o mesmo documento que “tanto nos parcelamentos privados como nas áreas de propriedade ou intervenção pública, a irregularidade é decorrente da existência de contrariedade ao regramento urbanístico legal, enquanto que nos assentamentos auto-produzidos pode ser observada também a ocupação ilegal do terreno, acompanhada de um modo geral por algum tipo de precariedade habitacional.”

O crescimento destas subabitações no município de Porto Alegre, tem sido relacionado num primeiro momento à migração campo-cidade e de forma mais recente à redução do nível de renda da população, sendo esta última “conseqüência da má distribuição da renda nacional, agravada pela recessão endêmica dos países subdesenvolvidos”, enquanto que o êxodo rural seria conseqüência da “falta de uma política agrária para o país” (BONIN, 1993).

O primeiro momento compreende o período de 1951 a 1965, quando a população residente em subabitações passa de 16.303 habitantes para 65.595 habitantes. Entretanto, no mesmo período, a população total de Porto Alegre passa de 394.151 habitantes para 778.878 habitantes, o que o leva a identificar um período de migração campo-cidade, pois há um notável crescimento da metrópole.

Na década de 70, a migração “deixa de ser um fator mais significativo na geração de ocupações irregulares” (BONIN, 1993). Neste momento, cessa a explosão de crescimento da cidade causado pela migração, e as taxas de crescimento da população no município caem para próximo de 2%. Esta década, portanto, representa uma transição entre os dois momentos considerados.

O segundo momento, representado pela década de 80, apresenta uma situação diferenciada em relação ao primeiro pois “a hipótese da migração campo-cidade parece ser menos provável, uma vez que este deslocamento populacional se restringe a situações de seca acentuada.” (BONIN, 1993)

Podemos identificar isso através da análise da tabela II, elaborada a partir da simplificação de dados levantados pelo autor junto à Secretaria de Planejamento do Município de Porto Alegre (SPM).

Tabela II – Crescimento populacional em números absolutos de habitantes

Ano	População em subabitações	Diferença entre anos	População do Município	Diferença entre anos
1981	380.220	24.348 (+17%)	1.300.000	28.730 (+2%)
1980	356.872	1.221.180 (+34%)	1.273.271	43.341 (+3%)
1979	355.651	28.282 (+8%)	1.252.921	172.808 (+14%)
1978	327.369	28.282 (+9%)	1.080.113	172.808 (+16%)
1977	299.087	40.538 (+13%)	907.305	171.564 (+19%)
1976	258.549	40.538 (+16%)	735.741	171.564 (+23%)
1975	218.011	40.538 (+19%)	564.177	171.564 (+30%)
1974	177.473	40.538 (+23%)	392.613	171.564 (+43%)
1973	136.935	40.538 (+30%)	221.049	171.564 (+77%)
1972	96.397	40.538 (+42%)	59.481	171.564 (+289%)
1971	55.859	40.538 (+73%)	18.923	171.564 (+801%)

FONTE: SPM APUD BONIN, LUIS C. IN PANIZZI, WRANA M., ORG; ROVATTI, JOÃO F., ORG. (1993).

Observamos que, no período entre 1980/81 e 1987, a população total aumentou, em números absolutos, em 197.364 habitantes, e a população residente em subabitações aumentou em 155.189 habitantes (o que equivale a um aumento de mais de 90%), isso corresponderia a dizer que, apesar de haver um acréscimo de cerca de 200 mil habitantes no município, o crescimento do número de pessoas providas de condições normais de habitação aumentou em apenas 42 mil (chegamos a este número pela subtração do aumento total da população pelo aumento da população residente em subabitações).

Já no período entre 1987 e 1989, o aumento da população total da cidade em números absolutos (37.485 habitantes), foi inferior ao aumento da população residente em subabitações (54.348 habitantes).

Utilizando a mesma forma de cálculo para identificarmos o crescimento do número de pessoas providas de condições normais de habitação chegamos a um número próximo aos 17 mil negativos, ou seja, isso significa dizer que ao invés de um incremento no número de pessoas residentes neste tipo de habitação, houve um decréscimo.

Confirmamos isso se calcularmos a diferença entre a população do município e a população residente em subabitações nestes dois períodos, o que nos daria como resultado o número de pessoas residentes em condições normais de habitação. Esse valor passou de 996.707 habitantes em 1987 para 979.844 habitantes em 1989, ou seja, é possível observar que nesse período 17 mil pessoas deixaram de viver em situação regular.

A interpretação de BONIN (1993) é de que isto seria um indicativo de que o descenso social “provocado por um contínuo período de redução relativa das oportunidades de trabalho forçou segmentos da população que antes satisfazia suas necessidades de moradia através de aluguéis ou que foram marginalizados da produção econômica a procurarem uma alternativa na ocupação irregular da cidade”.

Ele consegue ainda caracterizar dois momentos diferenciados no crescimento desta forma de moradia, pois segundo pode observar “verifica-se que no período de 1972 a 1987 ocorreu principalmente uma densificação nos núcleos já existentes” e a partir de então, “é provável que tenha se esgotado a possibilidade da continuidade do adensamento, provocando uma nova fase de ocupação de terras”.

Essa hipótese é reforçada a partir da constatação de que não só pela invasão de terras se caracterizou o avanço da população excluída dos acessos por vias legais de ocupação do território. O ano de 1987 é marcado também pela invasão de unidades habitacionais vagas.

A tabela III, a seguir, foi extraída de MEDVEDOVSKI (1993) e identifica o agente empreendedor das unidades invadidas.

Tabela III – Número de Unidades Invadidas por Tipo de Agente

Agente	Nº de unidades invadidas
COHAB	8.935
DEMHAB	109
INDCOOP	1.408
Empresas Privadas	8.982
TOTAL	19.444

FONTE: METROPLAN – JORNAIS ZERO HORA, APUD MEDVEDOVSKI, NIRCE S. IN PANIZZ, WRANA M., ORG; ROVATTI, JOÃO F., ORG (1993)

Esta autora consegue ainda traçar o perfil do invasor das unidades residenciais. Segundo ela:

“verificada a renda média dos invasores, constatou-se que esta situava-se em torno de um a três salários mínimos. Cerca de 80% dos invasores eram trabalhadores do setor terciário, 55% alugavam imóveis para moradia e somente 1,9% eram desempregados”, e conclui que “não foram marginais os que invadiram os conjuntos habitacionais, mas sim, parcela significativa da população que se viu alijada do mercado de terras e de habitação por simples impossibilidade de finalizar o ciclo da realização dessa mercadoria. A esta população, a inserção no espaço urbano só pode ser feito via a invasão”.

Podemos associar esses dados aos levantados por BONIN (1993) na tentativa de estabelecer um perfil de renda da população de Porto Alegre, em relação ao salário mínimo vigente, utilizando números levantados pelo Censo Demográfico de 1970 e pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1980, 1985 e 1988.

Tabela IV – Perfil de Renda da População (medida em Salários Mínimos)

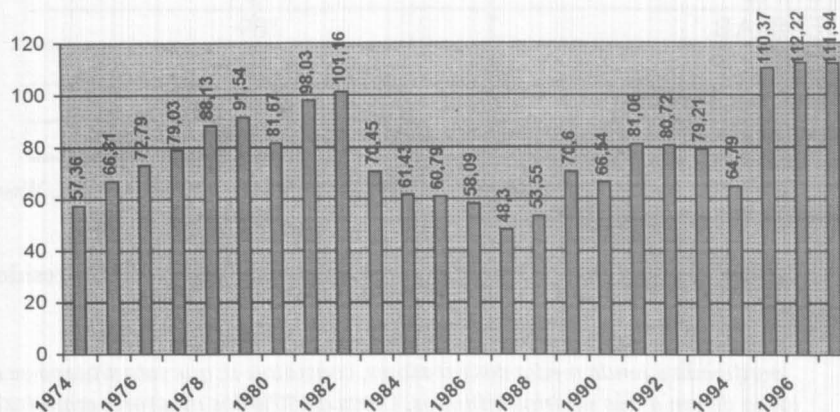
Renda (S.M.)	1970 (%)	1981 (%)	1985 (%)	1989 (%)	1991 (%)
0 a 2	65,90	65,79	60,17	54,11	31,40
2 a 5	22,20	24,19	25,19	27,61	30,90
Acima de 5	11,90	10,00	14,62	18,26	37,70

FONTE: FEE – REGIÃO METROPOLITANA DE P. ALEGRE. INFORMAÇÕES E ANÁLISES, 1988; IBGE/PNAD. 1980, 1985, 1989 e 1991.

Observando a tabela acima, podemos verificar uma tendência ao aumento da renda média da população, sendo cada vez menor a fatia da população enquadrada na faixa de renda mais baixa. As possíveis distorções resultantes da variação do valor real do salário mínimo é apresentada no Gráfico I, extraído de dados elaborados por BONIN (1993) e atualizado até 1997.

Podemos acrescentar ainda o esquema do quadro I, elaborado pelo DEMHAB (1997), a respeito da forma de acesso à moradia no município.

Gráfico I – Salário Mínimo (em US\$ com valores do mês de maio de cada ano)



FONTE: JORNAL DO CREA/RS; JORNAL ZERO HORA.

A soma desses dados sugere que não podemos entender a ocupação irregular como determinada tão somente pelo achatamento salarial da população. Devemos buscar identificar também se, durante este segundo período de proliferação de subabitações (que compreendeu a década de 80), havia oferta de imóveis a preços e condições que satisfizessem a demanda compreendida por esta fatia da população. E o indicativo dos números até aqui mostrados é oposto a isso.

A política habitacional que a partir do ano de 1964 passa a ser controlada pelo Sistema Financeiro de Habitação sofre um baque com a extinção deste instrumento, em meados da década de 80. Nesta época, já não havia por parte dos estados e municípios uma outra forma de geração de moradias populares, e a não-substituição do programa por outro trouxe um profundo agravamento na situação da habitação no país.

Quadro I – Setores envolvidos na construção da cidade (valores em US\$)

Mercado imobiliário formal (54%)	Faixa de renda A – 4% (acima de US\$ 3.000)	Acima de 10.000 – à vista	- financiamento via empresa (Plano 100, Fórmula Fácil, etc.) - Preço de custo - SFH – 95% do mercado - sistemas alternativos - SFH – 95% - lotes populares da iniciativa privada - locação – investimentos das faixas de renda A e B
	Faixa de renda B – 22%	De 1.800 a 3.000	
	Faixa de renda C – 28% (de US\$ 1.000 a US\$ 1.800)	De 1.500 a 1.800 – 6%	
		De 1.000 a 1.500 – 22%	
Setores público e privado (25%)	Faixa de renda D (de US\$ 300 a US\$ 1.000)	De 500 a 1.000 – 15%	- lotes populares da iniciativa privada - locação – investimentos das faixas de renda A e B - cooperativas articuladas pelo setor público
		De 300 a 500 – 10%	- cooperativas apoiadas pelo setor público - locação cortiço - agilização pelo setor público (lotes, casas, apartamentos) - financiamento - loteamentos clandestinos e irregulares
Setores público e privado clandestino (21%)	Faixa de renda E (até US\$ 300)	De 100 a 300 – 10%	- locação de cortiço/barraco - loteamentos clandestinos
		Até 100 – 12%	- assentamentos auto-produzidos

FONTE: GRUPO DE ESTUDOS DO SOLO CRIADO, SPM APUD DEMHAB (1997).

Podemos então novamente citar BONIN (1993) quando este diz que “as ocupações irregulares ocorrem pela falta de alternativas de espaço de moradia para a população de baixa renda”, não bastando atacar as consequências sem enfrentar as causas do problema.

A Constituição Federal de 1988, seguida da Constituição Estadual de 1989 e da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre trouxeram uma série de avanços em sua política habitacional, como poderemos ver adiante.

A regularização fundiária começa a tomar forma e força como um processo necessário e amplamente benéfico ao município e mais propriamente aos municípios.

Ela consiste na possibilidade do poder público efetivar a reorganização dos espaços ocupados por subabitações, potencialmente aptos a reduzir o *déficit* habitacional do município através de sua regularização e incorporação ao tecido urbano.

A URBEL (1996) observou as vilas irregulares revelando nessas áreas:

“padrões precários e carências (...) colocados lado a lado com um potencial de transformação que pode atingir padrões razoáveis e que colocam a favela com um potencial estoque habitacional a ser reformulado a custos financeiros baixos e a custos sociais menores ainda”.

Segundo BONIN (1993):

“a regularização fundiária pode ser entendida como um processo que visa promover a melhoria das condições ambientais e de moradia de um espaço de terras ocupado sem o controle urbanístico do poder público, integrando-o ao tecido urbano”.

E envolve – genericamente – dois momentos distintos, sejam eles a regularização jurídica e a regularização urbana (física). Esses momentos entretanto não são isolados, ocorrendo na verdade de forma sucessiva e até mesmo paralela.

Ainda segundo ele:

“a urbanização, neste caso onde a terra já está ocupada, não pode ser entendida como a adoção dos padrões urbanísticos legais correntes em termos do parcelamento do solo, mas como a definição de padrões mínimos necessários para garantir a livre circulação pelo espaço, viabilizar a implantação da infra-estrutura e definir os lotes (...)”

Podemos de maneira sintética salientar que, no momento do surgimento das favelas ou vilas, estas eram vistas como uma situação provisória pelos administradores públicos e até mesmo pelos que nelas residiam. Com o tempo a não-produção de moradias que permitissem o acesso da população de baixa renda ao mercado formal de habitação, aliado à contínua exclusão de fatias menos abastadas da população deste mercado fez com que as subabitações se delineassem como formas permanentes e crescentes no tecido urbano, ainda que não legalizadas.

A questão da regularização fundiária vem a ser, portanto, a forma encontrada pelos municípios de aproveitar estas áreas promovendo transformações que potencializem sua inserção à cidade formal, ou seja, é a área ocupada que é alterada, e não os moradores que são transferidos, o que influencia positivamente no aspecto financeiro e principalmente nas relações sociais da comunidade, uma vez que, tanto na experiência do município de Belo Horizonte quanto no caso de Porto Alegre, a remoção, buscando o desadensamento populacional, é tido como último recurso, ou seja, sempre se procura manter as relações comunitárias já estabelecidas quando do período de irregularidade.

Conforme a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, a intervenção nestas áreas visando a melhoria da qualidade de vida está fundada na tríade *Recuperação urbanístico ambiental – Regularização fundiária – Inserção sócio-econômica*.

Também em Porto Alegre o desenvolvimento da cidadania é tido como fundamental aliado ao processo de regularização das vilas.

A representatividade da comunidade é colocada em ênfase no caso de Porto Alegre devido ao fato de os recursos para as obras de regularização fundiária terem que ser conquistados no Orçamento Participativo municipal, outro projeto da Prefeitura, envolvendo a gestão pública dos investimentos.

De acordo com UTZIG e GUIMARAENS (1996), essa prática de definição do orçamento público através de ampla participação popular é a “coluna vertebral de uma *esfera pública não-estatal* em formação na cidade de Porto Alegre, composta por diversos conselhos e canais de participação popular que pressionam, decidem, controlam e induzem as ações de uma fração do Estado de âmbito local” e que, “embora tenha se formado por iniciativa do governo municipal, afirmou-se como instituição autônoma, independente e auto regulada.”

O embasamento legal para o desenvolvimento do Programa de Regularização Fundiária, que teve como pedra fundamental as novas Constituições Federal e Estadual e a Lei Orgânica do Município, vem sendo idealizado e consolidado a partir de então, com o surgimento de um conjunto de leis complementares e outros elementos jurídicos que proporcionam o amparo legal ao Programa.

PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O Programa de Regularização Fundiária começou a ser estruturado no município de Porto Alegre a partir do ano de 1990, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento Municipal – SPM.

O ano de 1992 marca a execução do projeto de regularização fundiária da Vila Planetário, ícone do Programa de Regularização Fundiária em Porto Alegre, uma situação diferenciada onde houve uma reconstrução completa da vila, com a manutenção de todos os moradores que lá já viviam, em casas e sobrados com ruas de circulação, água, luz, saneamento básico, coleta de lixo. A localização da vila, próxima ao centro da cidade e em local de grande circulação, tornaram-na símbolo e propaganda do Programa, e marco da política habitacional do município.

A manutenção do mesmo projeto político para o período 1993-1996 permitiu a continuidade do programa, sendo que no primeiro ano desta segunda administração da Frente Popular a responsabilidade do Programa de Regularização Fundiária passa para o Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB.

Para que uma vila seja considerada prioritária ela deve buscar sua inclusão no Programa através da participação no Orçamento Participativo municipal.

Sendo assim, o DEMHAB recebeu em 1993 uma demanda de 20 vilas do Orçamento Participativo de 1992 e 27 vilas do Orçamento Participativo de 1993. Essa demanda foi acrescida de 12 novas áreas em 1994, mais 03 em 1995, 07 vilas em 1996, 07 no ano de 1997 e 15 no ano de 1998, esses dois últimos anos já na terceira gestão da Frente Popular (1997-2000), totalizando 91 vilas integrantes do

Programa, perfazendo um total em torno de 27 mil lotes.

Tabela V – Censo parcial de becos, núcleos e vilas irregulares em Porto Alegre (1997)

Região do Orçamento Participativo	Recenseados	
	Nº de Vilas	Domicílios
1 – Humaitá, Ilhas, Navegantes	29	4.195
2 – Noroeste	15	1.938
3 – Leste	28	8.976
4 – Lomba do Pinheiro	36	4.022
5 – Norte	28	9.194
6 – Nordeste	22	4.883
7 – Partenon	37	10.856
8 – Restinga	12	1.342
9 – Glória	15	4.067
10 – Cruzeiro	40	8.556
11 – Cristal	20	2.573
12 – Centro-Sul	32	3.267
13 – Extremo Sul	13	1.270
14 – Eixo da Baltazar	24	3.994
15 – Sul	22	3.026
16 – Centro	17	898
Total	390	73.057

FONTE: UPE/DEM HAB.

Para termos uma idéia da demanda total do município podemos observar a tabela V, acima, considerando as 16 regiões do Orçamento Participativo. Em trabalho realizado entre os anos de 1996 e 1998, e que no momento vem sendo utilizado para elaboração do Mapa da Irregularidade em Porto Alegre, a Unidade de Pesquisa do DEMHAB recenseou 73.057 domicílios, divididos entre os 390 becos, núcleos e vilas irregulares, denominados assentamentos auto-produzidos.

Excluem-se deste número os loteamentos irregulares, que perfazem um total de 362 loteamentos, sendo 246 privados e 116 públicos.

Somente para atender ao crescimento vegetativo nos assentamentos auto-produzidos, cuja taxa média é de 2,4% ao ano, a Prefeitura Municipal estima que seria neces-

sário acrescer a esses números a produção de mais 1.170 habitações/ano.

A partir de 1992, passam a ser destinados recursos orçamentários do município para o Programa de Regularização Fundiária de forma específica.

A tabela a seguir mostra os investimentos do município na área de habitação a partir deste ano.

Tabela VI – Investimento em habitação no município de Porto Alegre (R\$)

Ano	Investimento
1992	R\$ 4.198.218,00
1993	R\$ 3.081.039,00
1994	R\$ 1.649.770,00
1995	R\$ 7.648.452,00
1996	R\$ 5.474.000,00
1997	R\$ 22.236.714,00 ⁽¹⁾
1998	R\$ 30.000.000,00 ⁽²⁾

FONTE: GAPLAN *APUD* DEMHAB, 1997.

⁽¹⁾GASTOS PREVISTOS NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO/97.

⁽²⁾PREVISÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL

Esses investimentos além de contemplarem o Programa de Regularização Fundiária abrangem também a produção de habitação (unidades habitacionais, lotes urbanizados e casas de emergência), o Banco de Materiais, o financiamento das Cooperativas Habitacionais e a aquisição de áreas para reassentamento de famílias situadas em áreas de risco e impróprias para moradia.

Além de recursos próprios, o município conta com recursos do FGTS, através do programa PRÓ-MORADIA, financiado pela Caixa Econômica Federal – CEF e também com recursos do FUNDOPIMES (Fundo do Programa Integrado de Melhorias Sociais), dirigidos à construção através de sistema de mutirão (Programa Ajuda Mútua). Também há um aporte de recursos do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA, cujo financiamento de ações para preservação do ambiente natural e recuperação de áreas degradadas da bacia do arroio Dilúvio inclui o reassentamento de famílias residentes nessas áreas.

Até o ano de 1993, o Programa de Regularização Fundiária respondia apenas pela regularização jurídica da propriedade do lote ocupado. A partir de 1994, entretanto, ele passa a englobar a regularização urbanística, visando a integração à cidade formal através de instalação de infra-estrutura e serviços. O conceito de Regularização Fundiária para a Prefeitura Municipal de Porto Alegre passa a ser, portanto, mais abrangente.

As diretrizes então definidas para o Programa de Regularização Fundiária são, segundo o DEMHAB:

- a) fixação do morador no local onde se encontra, promovendo melhorias na qualidade de vida, implementando traçados viários, favorecendo a circulação de pedestres e veículos e a entrada de serviços;
- b) viabilização da implantação de infra-estrutura;
- c) definição de padrões mínimos para lotes edificáveis;
- d) elaboração de projeto de acessos para lotes que não possuam ligação direta com a via pública;
- e) levantamento dos lotes e sua descrição para o ajuizamento das ações de usucapião ou concessão do direito real de uso, através da Assessoria Jurídica Gratuita da Procuradoria Geral do Município.

Para entendermos as formas de aplicação do Programa de Regularização Fundiária é necessário fazermos a diferenciação das áreas utilizando como critério a propriedade das mesmas.

Assim sendo, temos, numa primeira aproximação, as áreas ocupadas divididas em áreas públicas e áreas privadas.

Em relação às áreas de propriedade privada, são considerados passíveis de entrar no processo aquelas em que a ocupação ocorreu há mais de cinco anos, o que torna possível de sofrer ações de usucapião e também os loteamentos clandestinos ou irregulares, sendo que, com relação a estes, há um programa conjunto com a Secretaria de Planejamento do Município e Procuradoria-Geral do Município, através do Núcleo de Regularização de Loteamentos – NRL, que trabalha buscando regularizar esses loteamentos, instruindo a comunidade, os loteadores e os moradores sobre a legislação e os procedimentos a serem adotados. A diferenciação feita entre loteamentos clandestinos e loteamentos irregulares é que o segundo possui alguma parcela de regularização ou de cadastramento junto aos órgãos competentes, mas existem aspectos irregulares ou não regularizados, enquanto que o primeiro é totalmente clandestino.

No que se refere às áreas públicas, devemos em primeiro lugar ressaltar que somente é possível a intervenção em áreas municipais, ficando de fora, portanto, as áreas públicas estaduais e federais.

As áreas públicas municipais envolvidas no Programa de Regularização Fundiária são diferenciadas em três grupos.

O primeiro caso diz respeito às famílias ocupantes de áreas públicas até 31 de janeiro de 1989, data estabelecida pela Lei Complementar nº 242/89.

A estas famílias o município concederá o Direito Real de Uso, desde que satisfaçam as seguintes exigências:

- a) utilização da área, desde a ocupação, para residência própria ou da família;
- b) espaço ocupado não superior a 150 m²;
- c) não-propriedade de qualquer imóvel, urbano ou rural.

Além disso, a área ocupada não pode ser:

- área de preservação permanente;
- área com características geológicas e topográficas que a tornem impróprias para o uso residencial;
- áreas cuja utilização impeça o uso de locais públicos que já tenham sido objetos de investimento de recursos públicos;
- áreas comprometidas, antes da promulgação da Lei Orgânica do Município, em processo de permuta e
- áreas urbanizadas ou edificadas antes da ocupação.

O Direito Real de Uso é concedido pelo prazo de 30 anos, prorrogável sempre que necessário, entretanto não pode ser transferido, transmitido ou cedido a terceiros pelo beneficiário.

A contrapartida, por parte do beneficiário, será no valor de 7,5% da renda familiar, deduzidos 2,5% do valor do salário mínimo para cada membro familiar, sendo que o valor final não poderá ser inferior a 5% do salário mínimo. Esses recursos reverterão para o Fundo Municipal de Desenvolvimento.

O segundo caso em que as áreas públicas do município são envolvidas no Programa de Regularização Fundiária diz respeito aos loteamentos promovidos pelo poder público municipal aonde os moradores são atendidos por infra-estrutura, têm projeto de loteamento aprovado e adquiriram áreas junto ao município mas não obtiveram ainda seus registros de propriedade.

Nestas áreas os moradores carecem de regularização jurídica e para tanto contam com o Provimento nº 39/95 da Corregedoria-Geral de Justiça, que recebe a denominação de Projeto "More Legal", cujo conteúdo possibilita facilidades para obtenção do registro do imóvel, reduzindo os documentos a serem apresentados, limitando-os a:

- 1) título de propriedade;
- 2) certidão negativa do Registro de Imóveis;
- 3) certidão de ônus reais relativas ao imóvel e
- 4) planta e descrição do imóvel, emitido ou aprovado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

A terceira e última situação corresponde às vilas irregulares em áreas do DEMHAB. Apesar de ocuparem áreas destinadas à habitação popular, caracterizam-se por não apresentar relação jurídica com o DEMHAB, nem qualquer contrapartida financeira.

Para atender a esta situação específica, foi elaborado um programa denominado "More Melhor Participando", que conta basicamente com três etapas, que de forma simplificada compreendem: a organização da comunidade; o plano de comercialização dos lotes e a aplicação dos recursos gerados em benefícios sociais.

Este programa permite a oficialização da propriedade do imóvel através da promessa de compra e venda. Esta regularização jurídica e, por extensão, financeira, reverte em complementação de obras de regularização urbana, suprimindo as carências da comunidade.

Podemos sintetizar as diferentes situações das áreas irregulares através do quadro a seguir.

Quadro II – Situações das Áreas Irregulares no Município

Áreas Irregulares	1. de propriedade particular	1.1. áreas de ocupação por tempo superior a 05 anos 1.2. loteamentos clandestinos ou irregulares → Núcleo de Regularização de Loteamentos – NRL
	2. de propriedade pública	2.1 áreas ocupadas até 31.01.89 2.2 áreas comercializadas pelo município, sem obtenção do registro da propriedade → MORE LEGAL 2.3 áreas do DEMHAB aonde não há vínculo jurídico-financeiro com o órgão → MORE MELHOR PARTICIPANDO

FONTE: ELABORAÇÃO DO AUTOR A PARTIR DE DADOS COLETADOS JUNTO AO DEMHAB.

Como podemos observar, as áreas privadas ocupadas há mais de cinco anos e as áreas públicas ocupadas até 31 de janeiro de 1989 são os dois casos em que não existe um programa particularizado descrito até o momento neste trabalho.

O que ocorre é que, nos outros casos, há uma necessidade específica, basicamente no âmbito jurídico, enquanto que nestes dois casos há uma necessidade de regularização fundiária abrangendo a parte urbana e jurídica em sua totalidade, pois há carência de ordenamento dos lotes, de infra-estrutura, por vezes adensamento excessivo e também a questão da propriedade do terreno.

Nestes casos, portanto, é aplicado o Programa de Regularização Fundiária seguindo os seguintes passos:

- 1) Definição de Áreas/Estudo de Viabilidade Técnica – os recursos para dar início ao Programa de Regularização Fundiária são conquistados através do Orçamento Participativo, sendo o montante dividido entre as regiões do Orçamento. A hierarquização ou ordem de prioridade para o atendimento dentro da região é estabelecido pelo Conselho do Orçamento Participativo. São solicitados à Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV) e à Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM) laudos sobre as áreas definidas como prioritárias para a regularização para que sejam identificadas as diretrizes de ruas e praças e a existência de áreas de preservação, bem como áreas impróprias para moradia. Também é realizada uma pesquisa sobre a existência ou não de ação judicial envolvendo a área em questão, uma vez que o Programa não é viabilizado sobre área cuja posse encontra-se em disputa jurídica.

- 2) Levantamento Topográfico e Cadastral/Pesquisa de Propriedade – os primeiros recursos levantados no Orçamento Participativo são destinados à contratação de empresa para realização de levantamento topográfico e cadastral, que compreende a relação de moradores e suas respectivas áreas de ocupação individual, com a descrição individualizada dos lotes (esse item é importante pois dará origem a escritura propriamente dita) e o levantamento cartorial buscando identificar os proprietários originais da área e das áreas circunvizinhas. Caso os recursos originários do Orçamento Participativo não sejam suficientes para a realização do levantamento em toda a área do assentamento auto-produzido, ele é realizado em uma parcela do mesmo, e o restante vai novamente ser buscado via Orçamento Participativo do próximo ano, para que seja incluído no orçamento municipal. Esta vinculação ao Orçamento Participativo pode fazer com que decorram dois ou mais anos até que se conclua este passo do Programa de Regularização Fundiária, mas a Administração Municipal entende que esta articulação é importante pela criação de um envolvimento e uma responsabilidade do cidadão com o processo.
- 3) Elaboração do Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) – o Estudo de Viabilidade Urbanística é elaborado pelo DEMHAB através da Coordenação de Urbanização (CUR). Para tanto, são utilizados alguns critérios, como: limite máximo de 150 m² para lotes em áreas públicas (limite estabelecido para a Concessão do Direito Real de Uso) e 250 m² para áreas privadas (limite estabelecido para ações de usucapião urbano); desocupação de área reservada para obras de infra-estrutura, como leito de ruas; obrigatoriedade de que todos os lotes possuam acesso à rua; e proibição da propriedade de mais de um lote. É estabelecida então uma negociação, por algumas vezes bastante difícil e lenta, pois é necessário que aqueles que possuem lotes maiores que o permitido na lei, ou mais de um lote, abram mão de uma parcela do que está sob sua posse, primeiro por que sem isso não é possível aplicar a medida jurídica que garanta a propriedade, e segundo para que o excedente possa ser utilizado para relocar aquelas famílias cujo lote, por estar total ou parcialmente sobre leito de rua, área de preservação ou de risco, ou sem acesso às vias de circulação, precisa ser deslocada. A remoção para outro local fora da vila só vai se dar quando o número de famílias a serem deslocadas exceda o número de lotes passíveis de relocação. O estudo é aprovado pelos moradores, que assinam termo de concordância com o DEMHAB. O projeto de urbanização depende, também, de aprovação da Secretaria de Planejamento do Município – SPM, segundo os trâmites burocráticos para construção civil no município de Porto Alegre. Esta fase, até 1995, foi um grande impecilho para a regularização completa dos assentamentos auto-produzidos envolvidos no Programa de Regularização Fundiária, assim como no “More Melhor Participando” e “More

Legal”, pois os lotes e habitações envolvidos nesses programas não atingiam, em geral, os limites mínimos exigidos pela legislação habitacional do município (Plano Diretor), e, portanto, não podiam ser aprovados pela SPM. No ano de 1995, entretanto, é aprovada pela Câmara Municipal de Porto Alegre a Lei Complementar nº 338, que altera o Plano Diretor criando as Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS. As áreas do município gravadas como AEIS são aquelas destinadas a produção ou manutenção de habitações de interesse social – HIS, envolvendo população de baixa renda e cujas normas de uso e ocupação do solo passam a ser diferenciadas, sendo possível a aprovação da ocupação desde que atendam as mínimas condições de habitabilidade que garantam o atendimento a padrões de qualidade de vida, entendidos como providos de equipamentos urbanos e comunitários, circulação e transporte, limpeza urbana e segurança. A área recebe o gravame de AEIS através de aprovação de inclusão pela Câmara Municipal de Porto Alegre, que até o momento já votou e ratificou o seu estabelecimento em áreas que abrangem 117 assentamentos auto-produzidos.

- 4) Coleta de Documentação – esta fase compreende a arrecadação de documentos que permitam a comprovação do tempo de ocupação da vila. São realizados plantões no local em dias pré-determinados para que os moradores reúnam e entreguem todo o tipo de documento que possa demonstrar há quanto tempo estão estabelecidos no local. Este trabalho é realizado pela Coordenação Jurídica do DEMHAB.
- 5) Urbanização – paralelamente a coleta de documentos, é possível iniciar as obras de urbanização. Assim como o levantamento topográfico e cadastral, os recursos para as obras de urbanização são obtidos via Orçamento Participativo, e da mesma forma pode não ser o valor necessário para a execução total da obra, o que pode fazer com que seja necessário obter mais verbas nos anos seguintes para conclusão do projeto. A execução das obras a partir do projeto elaborado pelo DEMHAB e aprovado pela comunidade é feito por empresa contratada através de processo licitatório.
- 6) Encaminhamento de Ações de Usucapião/Contratos de Concessão de Direito Real de Uso – neste momento ocorre a individualização dos lotes, a partir de sua descrição e anexados às provas documentais do tempo de ocupação recolhidas pela Coordenação Jurídica do DEMHAB. No caso das áreas privadas o material é encaminhado à Assessoria Jurídica Gratuita da Procuradoria-Geral do Município para o ajuizamento das ações de usucapião, e nos casos de áreas públicas a Procuradoria-Geral do Município elabora os contratos de Concessão de Direito Real de Uso para serem firmados com os moradores.
- 7) Reassentamento das famílias em situação de risco ou atingidas pela urbanização da vila – aquelas famílias residentes em leito de rua projetada ou

áreas de risco que necessitam ser relocadas dentro da vila ou removidas para outro local ou aquelas que serão removidas para que haja um desadensamento da vila necessitam que suas casas sejam reconstruídas no novo local. Os recursos para este passo do Programa de Regularização Fundiária também dependem da mobilização da comunidade no Orçamento Participativo. A execução destes sete passos do Programa de Regularização Fundiária não se dá, portanto, a curto prazo, podendo levar alguns anos até sua finalização. A sua implantação vai depender de ações envolvendo diversos órgãos municipais além do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), responsável pela coordenação do Programa. Podemos citar, entre outros, o Departamento de Esgotos Pluviais (DEP); Departamento Municipal de Águas e Esgotos (DMAE); Secretaria de Planejamento do Município (SPM); Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV); Procuradoria-Geral do Município (PGM); Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM); Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU); Secretaria Municipal da Cultura (SMC); Secretaria Municipal da Educação (SMED) e Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC). Além disso, possui acompanhamento e participação de entidades não-governamentais já citadas neste trabalho, como Associações de Moradores; Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação – COMATHAB e Fórum do Orçamento Participativo.

CONCLUSÕES

A experiência do município de Porto Alegre na tentativa de buscar soluções para o problema do acesso à terra e à moradia a partir do Programa de Regularização Fundiária, baseado num conceito de racionalização de custos financeiros e sociais a partir da adoção de princípios fundamentalmente estruturados na transformação do espaço já ocupado e resgate da cidadania, nos mostra uma nova forma de gestão política.

A administração pública busca por um lado a distribuição mais adequada dos recursos financeiros cada vez mais escassos, e por outro lado incentiva a participação popular envolvendo os vários segmentos da sociedade organizada nas discussões que definem o desenvolvimento do município.

A participação da população no processo, iniciada de uma forma incipiente, foi gradativamente ampliada pelo respaldo político que as comunidades encontram junto à Administração Municipal. O grau de desenvolvimento e consolidação da cidadania atingindo-lhe dão uma autonomia institucional que permite supor que, ainda que não haja uma continuidade da representação política que atualmente ocupa o Poder Executivo do Município, dificilmente a sociedade civil organizada permitirá uma reversão destas conquistas.

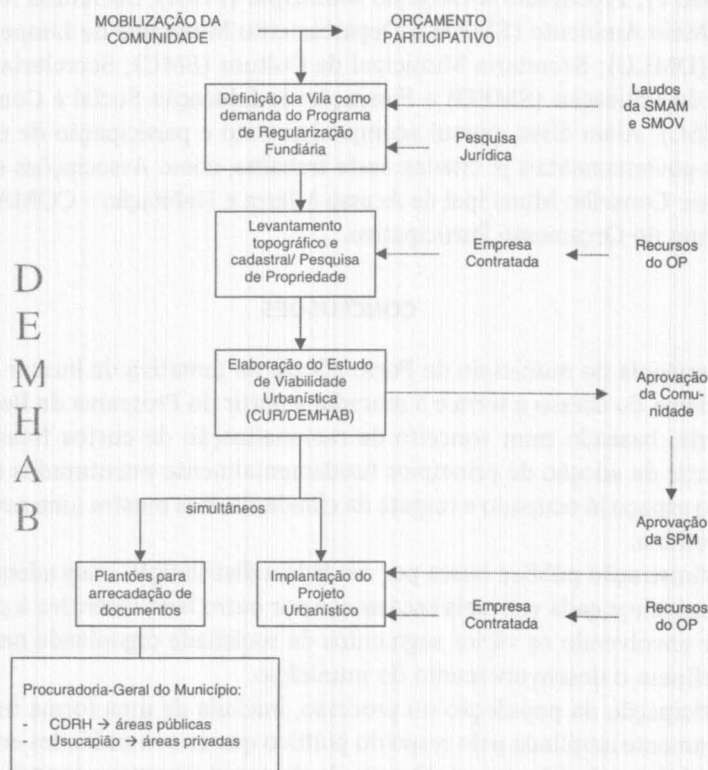
Sendo assim, o poder de decisão deixa de se concentrar na esfera governa-

mental, legitimando as prioridades definidas pela população.

“O poder local ganha maior expressão podendo se constituir, quando não cai na política clientelista, no principal eixo articulador da renovação da ação pública nas políticas sociais e urbanas” (BONDUKI, 1996).

O investimento em políticas sociais empreendido nos últimos anos em Porto Alegre, notadamente na área de política habitacional, conforme ilustrado neste trabalho, demonstra a viabilidade de um desenvolvimento sustentável que possibilite a melhoria da qualidade de vida da população como um todo. A experiência analisada neste estudo permite concluir que a inovação na gestão urbana é possível, havendo um projeto político que valorize o envolvimento da sociedade.

Figura I – Fluxograma do Programa de Regularização Fundiária



FONTE: ELABORAÇÃO DO AUTOR.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Marco Antônio Plácido de. *Urbanização de Favelas em Diadema no período de 1983 a 1988*. São Paulo, 1994. 165p. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.
- BONDUKI, Nabil. *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Nobel, 1996.
- BONIN, Luis Carlos. A regularização fundiária e a democratização do solo urbano. In: PANIZZZI, Wana M., org; ROVATTI, João F., org. *Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1993. p. 337-369.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição: República Federativa do Brasil*. 1988. 5a ed. Porto Alegre: CORAG, 1996. 243 p.
- COLETÂNEA de legislação habitacional. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1996. 113 p.
- DAVIDOVICH, Fany. Considerações sobre a urbanização no Brasil. In BECKER, Bertha et al (orgs.). *Geografia e meio ambiente no Brasil*. Rio de Janeiro: Hucitec, p. 79-96, 1995.
- DEMHAB. *Realidade e Política Habitacional*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1997. 29 p.
- DEMHAB. *Informe Direto*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1998. 04 p.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil – Síntese*. Belo Horizonte, PNUD, 1995. 146 p.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre. Tomo Editorial. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997. 256p.
- MENEGAT, Rualdo. (coord.). *Atlas Ambiental de Porto Alegre*. Porto Alegre: Ed. Universidade – UFRGS, 1998. 1a ed. 228 p.
- PORTO ALEGRE. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre: CORAG, 1997. 79 p.
- PORTO ALEGRE. *Conferência Municipal de Habitação: conclusões e recomendações*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1998. 35 p.
- RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. 1989. 5a ed. Porto Alegre: CORAG, 1997. 141 p.
- STROHAECKER, Tânia Marques. Gestão democrática em Porto Alegre: o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. In CICCOLELLA, Pablo (org.). *Anais do VI Encuentro de Geógrafos de America Latina*. Buenos Aires, de 17 al 21 de marzo de 1997.
- URBEL. Urbanização de favelas e prevenção em áreas de risco em Belo Horizonte. In: BONDUKI, Nabil., org. *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Nobel, 1996. p. 152-172.
- UTZIG, José Eduardo; GUIMARAENS, Rafael. Democracia e participação popular na esfera pública: a experiência de Porto Alegre. In: BONDUKI, Nabil., org. *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Nobel, 1996. p. 51-57.

*Geógrafo.