



Regularização fundiária e Impactos socioeconômicos.

Estudo do programa de regularização fundiária de Quinta do Caju, Rio de Janeiro.



Fig. 1: Ocupação informal, Rio de Janeiro. Foto: Laurie TALLOTTE.

Produzido por	Laurie TALLOTTE
Endereço eletrônico	Talotte.laurie@gmail.com
Sob a supervisão de	Danielle LABBE
Instituição	Université de Montréal
Início e fim do projeto de pesquisa	05/2013 – 09/2014
Local de pesquisa	Brasil, Rio de Janeiro
Número do certificado de ética	CPER-14-032-D
Parceiros	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Tipo de financiamento	Bolsa <i>Œuvre Durable</i> , bolsa de pesquisa do Instituto de Urbanismo de Montreal (gestão urbana em países em desenvolvimento)

Resumo: Tendo em vista que há mais de vinte anos as agências de desenvolvimento – apoiadas por economistas como H. de Soto – consideram a regularização fundiária como uma solução eficaz para a melhoria do bem-estar e a segurança dos indivíduos, diversos estudos da atualidade mostram os limites deste tipo de intervenção. Com base em um estudo de caso presencial, nosso trabalho participa do presente debate ao explorar os impactos socioeconômicos da regularização fundiária das famílias da favela Quinta do Caju, primeira comunidade a ser beneficiada por tal iniciativa como parte do programa Favela Bairro. Após três meses *in situ* e tendo conduzido 30 entrevistas com moradores do local e com especialistas no assunto, é possível afirmar que a regularização fundiária sozinha não é capaz de gerar um impacto positivo nas condições de vida das famílias. Na verdade, o estudo permite afirmar ainda que a percepção de segurança pode ser mais significativa para os moradores, do que a obtenção de um registro oficial. Neste contexto, a regularização fundiária não tem impacto considerável para as famílias no tocante a investimentos em suas propriedades tampouco a seu acesso a crédito. Deste modo os resultados obtidos, associados a outros estudos similares, sugerem



às organizações internacionais a adoção de uma abordagem mais cautelosa quanto aos benefícios esperados.



Fig. 2: Localização da favela Quinta do Caju, no bairro do Caju. Fonte: Prefeitura do Rio, 2014/13.

Problema teórico abordado	A regularização fundiária pode ter impactos positivos para as famílias tais como a redução do risco de despejo, a melhoria do bem-estar, uma melhor integração à sociedade, etc. No entanto, em certas situações, a emissão de títulos fundiários tem efeito limitado, podendo até ser negativo, sobre a melhoria das condições de vida das famílias (Angel et al, 1983).
Problema prático abordado	A questão da regularização fundiária constitui um aspecto muito pouco estudado no âmbito do programa Favela Bairro. Além disso, os trabalhos atuais perpetuam uma forte e preconceituosa tendência de considerar as favelas como um conjunto homogêneo em todos os seus níveis, tanto sociodemográfico, quanto cultural e físico (Valladares, 2006).
Objetivos do estudo	<ul style="list-style-type: none">• Definir o nível de segurança fundiária atingido pelos diferentes tipos de casas da favela ao final do programa.• Examinar a relação entre regularização fundiária e bem-estar econômico das famílias.

Enquadramento teórico: Mesmo permitindo às famílias pobres o acesso a algum tipo de moradia, a irregularidade fundiária é um aspecto de vulnerabilidade a longo prazo. Em particular para os moradores de favelas, que formam uma população precária e não dispõem de direito algum de ocupação formal. A implementação de um programa de regularização fundiária é justificada, portanto, pelo objetivo de se melhorar as condições sociais e econômicas da população em questão. Apesar dos diferentes resultados empíricos, estima-se que a regularização fundiária possa ter um efeito sobre a segurança fundiária das famílias – seja de maneira jurídica ou por meio da auto-percepção das mesmas. Pode-se destacar, do mesmo modo, que esta segurança é fundamental – o direito de propriedade influencia o bem-estar dos indivíduos; seja por meio do acesso ao crédito, ou um aumento nos investimentos e a diminuição de custos de transação relacionados à troca do bem assegurado.



Métodos utilizados: Os programas de regularização fundiária constituem uma área do desenvolvimento internacional que, por sua vez, não tem sido avaliado de maneira adequada até o momento (Durand Lasserre et al, 2007). Frente às dificuldades metodológicas (ausência de dados relativos à terra e à propriedade, dificuldade de se separar a questão da regularização do conjunto de outras mudanças que afetam o ambiente e a vida dos moradores de um dado local, etc.), a abordagem aqui utilizada consiste em “desenvolver uma compreensão a fundo dos contextos locais e dos fatores pertinentes” (Payne, 2001). Deste modo, os efeitos da regularização fundiária foram explorados através de um estudo de caso simples e de maneira prática, utilizando ambos métodos qualitativo e quantitativo. Ou seja, a fonte dos dados levantados tem como origem as 33 entrevistas realizadas com dois grupos distintos: os residentes do bairro beneficiário do programa e os especialistas no assunto envolvidos nesse mesmo programa.

Resultados do estudo	<ul style="list-style-type: none">• Apesar de anúncio oficial, o programa de regularização fundiária não foi realizado de maneira integral: apenas 25% dos residentes detêm um título fundiário formal legal de propriedade.• No caso do estudo de caso, o impacto da regularização fundiária no nível de segurança fundiária obtido é mínimo, quando comparado ao grau de segurança presumido a se alcançar antes da implementação do programa Favela Bairro.• O impacto positivo da titularização sobre o crescimento do bem-estar dos moradores não pôde ser demonstrado: a consolidação da estrutura física da favela foi iniciada no século passado e os investimentos realizados pelos moradores se deram em função de suas necessidades, sendo os próprios moradores responsáveis pelas melhorias. Isto se deu a fim de atender às demandas dos moradores (muito mais do que para garantir a posse de suas propriedades).• As entrevistas mostram que o direito de propriedade não tem impacto algum no acesso a crédito – as famílias se mostraram bastante reticentes quanto a arriscarem suas casas como garantia para empréstimos bancários.• A sobrevivência do mercado imobiliário e fundiário da favela não está ligada apenas ao programa de regularização. Outros fatores são mais importantes, tais como a proximidade a uma região que oferece oportunidades de trabalho.
Implicações práticas dos resultados	<p>As instituições de ajuda internacional são, juntamente com os governos nacionais, defensores de programas de regularização fundiária, já que a insegurança das famílias em relação às suas propriedades irregulares pode ser substituída por uma formalização de seu direito de ocupação de determinado terreno. (Durand Lasserre et Selod, 2009). No entanto, o trabalho realizado na comunidade de Quinta de Caju sugere que, como outros estudos, há de se haver cautela quanto aos benefícios que se espera atingir e a realidade dos programas para as comunidades. Além disso, a regularização fundiária não pode ser vista como solução eficaz para todos os tipos de ocupação irregular</p>



Implicações
teóricas dos
resultados

Os resultados da pesquisa realizada em Quinta do Caju vão ao encontro daqueles produzidos por Durand Lasserre et al. (2007), ao colocarem em evidência que a existência de uma segurança *de facto* pré-existente ao programa reduz o benefício potencial do mesmo. Ademais, em sintonia com os trabalhos de Payne et al. (2007) e d'Angel (2006), o presente estudo demonstra que a relação entre aumento de segurança fundiária e aumento de bem-estar está longe de ser algo direto, se de fato uma tal relação realmente existe.

Referências:

Andrade, M.I de T. (2009). Direito de propriedade e bem-estar: avaliação do Impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Cajú.

Gilbert, A. (2002). On the mystery of capital and the myths of Hernando De Soto: what difference does legal title make?

Payne, G., A., Durand-Lasserre, C., Rakodi. (2007). Social and economic impacts of land titling programmes in urban and peri-urban areas: A review of the literature. World Bank Urban Research Symposium. Washington DC.

Angel, S., E. Brown, D., Dimitrova, D., Ehrenberg, J., Heyes, P., Kusek. (2006). Secure tenure in Latin America and Caribbean: regularization of informal urban settlements in Peru, Mexico and Brazil. Princeton, NJ: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs Princeton University.

Gonçalves, Rafael Soares (2013). Favelas do Rio de Janeiro : historia e direito. Ed.PUC-Rio. Rio de Janeiro.