

As limitações da Política de Regularização Fundiária (PRF) do Município de Porto Alegre: análise a partir da Vila Campo da Tuca

Giulia Pereira Fernandez¹
Ana Carolina Silveira Rodrigues²
Claricia da Rosa Domingues³
Priscila de Gusmão Almeida⁴

RESUMO: Este trabalho integra um projeto de pesquisa e extensão que analisa a regulação de favelas no contexto das políticas de regularização fundiária, com foco na Vila Campo da Tuca, em Porto Alegre/RS. Busca-se compreender como essa comunidade se insere nas políticas urbanas por meio da análise de documentos públicos, dados georreferenciados, oficinas com moradores e entrevistas com lideranças comunitárias. A regularização fundiária é entendida como um processo multidimensional, no qual a titulação dominial é apenas uma das etapas. A Vila Campo da Tuca passou por momentos de inserção em políticas de regularização, com destaque para a atuação da Associação Comunitária (ACCAT), mediadora entre as demandas dos moradores e o município. Identificaram-se duas formas de intervenção com fins de regularização: o Programa de Regularização Fundiária (PRF) da prefeitura de Porto Alegre e pela propositura de ações judiciais. No entanto, ambos os métodos utilizados pouco contribuíram para a promoção da regularização fundiária da vila, não produzindo os efeitos na vida comunitária que se propuseram a realizar. Mais recentemente, observa-se uma tendência à adoção de alternativas estritamente dominiais como critério para considerar uma área regularizada, o que reduz a complexidade do processo e ignora outras dimensões fundamentais da regularização fundiária.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) consagra, em seu artigo 6º, os direitos sociais fundamentais, entre os quais se inclui o direito à moradia. Este direito, ao lado de outros como a educação, saúde e trabalho, compõem o núcleo essencial das garantias destinadas à promoção da dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, a regularização fundiária se apresenta como instrumento central de efetivação do direito à moradia, especialmente no enfrentamento das ocupações informais urbanas. A sua implementação, no entanto, demanda atuação coordenada dos entes

¹ Graduanda em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Email: giuliapereiraf@gmail.com

² Graduanda em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Email: silveira050@gmail.com

³ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD-UFRGS). Email: claricia2@hotmail.com

⁴ Graduada em Administração Pública e Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e graduanda em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Email: prigalmeida@hotmail.com

federativos, sendo necessária sua priorização nas agendas dos governos municipal, estadual e federal.

Apesar disso, observa-se de forma recorrente a ineficiência do poder público em desenvolver políticas efetivas de regularização fundiária. Muitos programas se mostram deficitários ou desarticulados, deixando de atender às reais necessidades da população, o que compromete o acesso ao direito à moradia adequada e à cidade, além de perpetuar situações de vulnerabilidade habitacional.

2 OBJETIVO

Este trabalho tem como objetivo compreender como a Vila Campo da Tuca, em Porto Alegre/RS, está inserida no contexto das políticas de regularização fundiária.

3 METODOLOGIA

Para a compreensão do fenômeno investigado, realizou-se um estudo de caso, com a elaboração e aplicação de um protocolo específico voltado à análise qualitativa dos dados obtidos. A pesquisa foi organizada em etapas de coleta e interpretação dos dados que possibilitam a caracterização socioespacial da Vila Campo da Tuca, sendo considerados aspectos como a inserção territorial da vila no tecido urbano da cidade, sua trajetória histórica, bem como os marcos institucionais e administrativos relacionados às políticas de regularização fundiária.

No que toca à inserção da vila na malha urbana da cidade, foram produzidos mapas em diferentes escalas (municipal, distrital e territorial), considerando nessa construção a percepção dos moradores da comunidade. Para a reconstrução da trajetória histórica e das dinâmicas sociais da vila, elaborou-se uma linha do tempo destacando eventos importantes relacionados à formação, consolidação e transformações da comunidade ao longo dos anos. Além disso, foi também desenvolvida uma representação gráfica da rede de atores sociais, identificando os principais agentes atuantes e suas interações no contexto local.

No que tange à análise das políticas públicas de regularização fundiária, foram produzidos dois produtos cartográficos principais: (i) um mosaico dominial e de regularização fundiária e urbanística, resultante da análise de documentos oficiais e de registros públicos; e (ii) um mapa de regime urbanístico e ambiental, elaborado com base no Plano Diretor de Porto Alegre e na legislação urbanística correlata.

Através dessa metodologia, permitiu-se não apenas a construção de um retrato mais fiel da realidade territorial da Vila Campo da Tuca, mas também a identificação dos entraves e agentes atuantes no processo de regularização fundiária.

4 RESULTADOS

No ano de 2007, o Ministério Público de Porto Alegre propôs uma ação civil pública contra o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) da mesma cidade para que este promovesse a regularização fundiária da Vila Campo da Tuca, conforme se verificou através do processo judicial n.º 50096317420078210001. Após longa tramitação, ainda não encerrada, sequer houve o mapeamento da vila, de modo que não houve a promoção de qualquer espécie de política ou instrumento de regularização fundiária na comunidade através dessa ação judicial.

A propositura desse processo se insere em um contexto em que a cidade de Porto Alegre, a partir da promulgação de sua Lei Orgânica (Porto Alegre, 1990) trouxe mudanças significativas na política urbana e na maneira de lidar com os assentamentos urbanos irregulares, base jurídica para a estruturação do Programa de Regularização Fundiária (PRF), o qual privilegiava a urbanização, regularização e titulação das áreas irregulares sem a remoção dos moradores, salvo no caso de riscos à sua vida, demonstrando uma compreensão mais ampla acerca do que significa regularização fundiária, mais próxima do modelo pleno. De acordo com dados do referido processo judicial, a Vila Campo da Tuca ingressou no PRF em 1993, sendo que entre 1997 e 1998, o DEMHAB foi responsável por realizar obras de urbanização na comunidade, realizando a abertura de vias, obras de infraestrutura e construção de unidades habitacionais. Entretanto, o impacto de tais políticas que, em tese, promoveriam a regularização fundiária, foram mínimas, uma vez que ainda há o predomínio da produção informal do espaço, com a existência de edificações e vias públicas em desconformidade com os preceitos da ordem jurídico-urbanística. Ainda, com a prevalência de condições de moradia que muito se afastam das condições que devem ser implementadas para que o direito à moradia adequada seja concretizado, o que também exige a segurança da posse, o acesso a serviços urbanos essenciais e aos equipamentos públicos. Ademais, em complementação com as visitas de campo e entrevistas realizadas na comunidade, foi possível perceber que o impacto que o ingresso na PRF teve na vida comunitária da vila foi mínimo, não contribuindo para a regularização da área, tampouco para a melhoria das condições de moradia nesta.

Mais recentemente, o proprietário legal de determinada microárea de vizinhança da vila, conhecida como “Paineiras”, ingressou com uma ação judicial para a reintegração de posse da área, o que levou à celebração de um acordo judicial para que os moradores pagassem parceladamente pelo valor de suas residências e recebessem a titulação por elas, o que ocorrerá com o adimplemento do acordado. Em razão disso, os residentes dessa região não são mais juridicamente considerados como ocupantes irregulares de seus domicílios. Entretanto, houve poucas consequências ou melhorias práticas para essa parcela da comunidade além da evidente garantia da segurança da posse, uma vez que não foram concomitantemente implementadas políticas que visassem a melhoria das

condições de habitabilidade, a garantia de acesso a serviços e equipamentos públicos e a garantia do direito à cidade dos moradores da vila, privilegiando o modelo de regularização a partir da titulação, o que também revela uma mudança na política urbana municipal.

Desta feita, foi possível observar que as tentativas de implementação de políticas de regularização fundiária na vila, seja através de uma política municipal ou de ações judiciais, produziram reflexos mínimos na regulação do espaço estudado, não provocando alterações significativas na vida comunitária.

REFERÊNCIAS

BRASIL Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988.

PORTO ALEGRE. **Lei Orgânica do Município, de 04 de abril de 1990**. Porto Alegre, 1990.