



BRASIL DOCUMENTO 8 LUIZ FERNANDO CHULIPA MÖLLER



## Regularización de la tenencia de la tierra en Camaquã. Un caso real

285

"... y, para que las cosas tuvieran vida, creó Nhanduvucu el Kayuá el don de la palabra; pues una cosa sólo existe cuando hay un nombre para llamarla".

**BARBOSA LESSA**

**E**l crecimiento explosivo de asentamientos irregulares en las periferias de ciudades brasileñas, con orígenes en el éxodo rural, la mecanización del campo, el crecimiento del parque industrial, en un proceso complejo que involucra una serie de otros factores que no cabe aquí detallar, encierra un hito especialmente significativo para el tema de la informalidad: en un período de apenas diez años se invierten las proporciones de población rural y urbana del país. Mientras que en 1960 la población urbana representaba un 44,7% de la población total, contra 55,3% de población rural, en 1970 cifras casi idénticas encuentran su punto de inflexión: 55,9% de población urbana y 44,1% de población rural. Sin embargo, las ciudades no fueron capaces de absorber a los contingentes de inmigrantes que, huyendo de la miseria del campo, buscaban en las ciudades oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida.

El restringido acceso al mercado laboral formal produjo un elevado número de desempleados en las ciudades. Sin trabajo, las ya

reducidas alternativas de vivienda se convierten en inalcanzables para los sectores de bajos niveles de ingreso, que terminan “empujados” hacia la periferia urbana infradotada y parcelada de manera irregular o directamente hacia las *favelas*, ocupando áreas muchas veces inadecuadas para el uso urbano-residencial.

A partir de los años ochenta, con el proceso de apertura democrática, la demanda de acceso a la tierra urbana y a la vivienda, acumulada a lo largo de décadas, empezó a manifestarse en forma de toma de tierras, presionando a todas las esferas de gobierno por la reforma urbana y la definición de una política de vivienda de ámbito nacional, incluida la política de regularización de la tenencia de la tierra.

Entre las causas que contribuyeron a la exponencial ocupación irregular del suelo urbano en Brasil se señala, aunque parezca una paradoja, la propia legislación vigente en el país. La Ley Federal 6.766/79, de subdivisión del suelo urbano, que reglamenta y establece las directrices para nuevas subdivisiones, se constituye en un título legal, repleto de complejas exigencias. Regularizar asentamientos informales al amparo de este título jurídico se convirtió en una tarea virtualmente imposible. Aun con su revisión en 1999, a través de la Ley Federal 9.785, que modifica algunas de las exigencias para la aprobación de nuevas subdivisiones urbanas e introduce mecanismos que favorecen el registro en las Notarías de inmuebles de lotes regularizados mediante programas de regularización, la ley de subdivisión del suelo urbano no se mostraba suficientemente ajustada a las demandas sociales. Los necesarios ajustes están en marcha, a través del actual proceso de reforma de la Ley Federal 6.766/79, que evoluciona incorporando nuevos elementos, fundamentales tanto para los procedimientos de regularización de asentamientos declarados como Áreas de Especial Interés Social (AEIS), como para la gratuidad del registro de inmuebles de interés social, regularizados por la administración pública.

Pese a que esté contemplada en el art. 12, § 2° del Estatuto de la Ciudad, las primeras noticias de ejercicio práctico de la gratuidad de registro se dan al amparo de una disposición emitida por la Corregedoria do Estado do Rio Grande do Sul, en un trabajo conjunto con las municipalidades y el Ministerio Público, a través del *Programa More Legal* (en español, Viva Legal), en el que se inserta el caso de Camaquã.

### El caso de Camaquã

La ciudad de Camaquã, a 120 km de Porto Alegre, capital del Estado do Rio Grande do Sul (Brasil), tiene las características de una típica ciudad de tamaño mediano, con una población urbana de aproximadamente 50 mil habitantes y una economía diversificada, basada en la agricultura (arroz), la industria y, principalmente, en las actividades del sector terciario (comercio y servicios).

# MAPA

Localización de Camaquã en el Estado do Rio Grande do Sul, Brasil

1

Gráfica Mariana Isabel Gómez



Al igual que las demás ciudades brasileñas, Camaquã experimentaba la falta de una política de ámbito nacional para enfrentar los problemas planteados por el desarrollo urbano informal. Dentro de las competencias del gobierno local, y con el fin de profundizar en el conocimiento de la situación del municipio, a lo largo de 2002 y 2003 se procedió a la actualización de su catastro inmobiliario. Así, la Municipalidad pudo conocer, con base en datos cuantitativos fiables, una realidad hasta entonces imaginada de mucha menor dimensión: el número de inmuebles sin titulación en la ciudad. Mediante el catastro se identificaron diversas áreas de la ciudad en donde los habitantes no poseían la titularidad de sus inmuebles, pese a que vivían en ese mismo lugar desde hacía varios años.

Entre las áreas irregulares detectadas se seleccionó una, con aproximadamente 49 mil metros cuadrados, denominada Bairro Bom Sucesso (también conocida como Capoeirão), para dar inicio al proyecto de regularización de la tenencia de la tierra de los inmuebles urbanos de Camaquã. El criterio de selección de esta primera área para ser regularizada tomó en cuenta la cantidad de habitantes que se beneficiarían (más de mil personas viven en el lugar) y su pertenencia a la Municipalidad, evitando, por lo tanto, gastos en expropiaciones.

Otro factor decisivo para la elección de esta área fue su carácter de asentamiento consolidado desde hace varios años, ubicado junto al centro de la ciudad. Se señala, asimismo, que no pesa sobre el área ninguna restricción de tipo ambiental, es decir, el espacio ocupado por el asentamiento no está clasificado como área de riesgo o de preservación ambiental.

La premisa de formalizar únicamente asentamientos con un grado razonable de consolidación, es decir, aquellos que reflejen una realidad urbanística ya incorporada a la dinámica de la ciudad, evita que se disparen procesos especulativos de parte de aventureros o de “poseedores de ocasión”.

En la década de los cincuenta, el área del antiguo *Capoeirão* pertenecía a los arrabales de la ciudad, es decir, se situaba fuera de su perímetro urbano. Con la construcción del presidio municipal, empezó a delinearse la ocupación del espacio hoy conocido como Bairro Bom Sucesso. Allí se asentaron, de forma desordenada, inmigrantes procedentes del área rural y familiares de los reclusos. Las familias, poco a poco, fueron ocupando el predio, puesto que se trataba de un área pública de muy escaso interés en aquel momento. Por tratarse de familias numerosas, los lotes originales eran de dimensiones generosas. Sin embargo, con el tiempo y la agudización de la escasez de alternativas de vivienda, se fueron subdividiendo en lotes cada vez más pequeños, lo que contribuyó a una ocupación inadecuada, con altas densidades de ocupación del suelo, imponiendo dificultades de acceso y de implantación de infraestructura básica (redes de abastecimiento de agua, alcantarillado y energía eléctrica). A la precariedad física del asentamiento y la irregularidad de la tenencia de la tierra, se suma un contenido social caracterizado por una elevada concentración de desempleados o subempleados de muy escasos recursos, que conviven con el desarrollo de la prostitución y el comercio de drogas.

Es frecuente que los focos de problemas sociales estén concentrados en áreas frágiles (la ausencia de seguridad de la tenencia de la tierra se cuenta entre las causas de esta fragilidad) hacia donde convergen los más pobres y los excluidos de la sociedad. Sin embargo, hasta la obtención de datos concretos mediante la actualización del catastro inmobiliario, no existían elementos que permitiesen conocer siquiera su magnitud.

No obstante, con la aceleración del proceso de expansión del área urbana de Camaquã, el actual Bairro Bom Sucesso se fue “valorizando” progresivamente, por efecto de la ocupación de sus alrededores con otras subdivisiones de más altos parámetros constructivos, que albergan a grupos sociales con mayor poder adquisitivo. Por la proximidad al centro comercial de la ciudad (a menos de 500 metros, con el que se comunica a través de la avenida Presidente Vargas), el asentamiento pasó a ejercer una atracción propia, lo que contribuyó a agudizar las condiciones de hacinamiento.

La condición inicial de deterioro físico y social sólo pudo revertirse a partir de la implementación de acciones sociales recientes, por parte de la administración municipal, en los campos de la educación, salud y asistencia social. También se expresa en mejoramientos físicos, como la construcción de un nuevo edificio (más amplio y mejor equipado) para albergar la Escuela Municipal de Educación Primaria Sepé Tiarajú, además del Programa *Saúde da Família*, que mantiene un equipo de médicos, odontólogos, enfermeros y agentes de salud para atender gratuitamente a la población local. La presencia institucional en el área se refuerza a partir de la implantación de estos organismos públicos, elevando, en alguna medida, los parámetros de seguridad y calidad de vida de la población. Quedaba, sin embargo, por solucionar la cuestión de la tenencia de la tierra.

### Los objetivos perseguidos por el proyecto: universalización de la regularización del uso y ocupación del suelo urbano y equidad fiscal

La regularización de la tenencia de los lotes que componen el Bairro Bom Sucesso constituye un proyecto piloto de la Municipalidad de Camaquã, que pretende regularizar la totalidad de terrenos registrados en el catastro, pero que carecen de titularidad. El proyecto comprende tanto áreas públicas como privadas, localizadas en el perímetro urbano, exceptuando aquellas consideradas de riesgo ambiental, preservación natural y tierras indígenas. Con estas consideraciones, la administración municipal garantiza la permanencia de los habitantes en sus asentamientos de origen, concomitante con el respeto a la legislación urbanística y ambiental vigentes. Partiendo de la regularización de la tenencia de la tierra, los objetivos se extienden, a más largo plazo, hacia la elevación de los niveles de calidad de vida de los habitantes de estos asentamientos (hoy) informales, con resguardo de los valores mínimos de la dignidad humana.

Entre los resultados esperados por la administración municipal con relación a la actualización del catastro inmobiliario, se señala, además de la ampliación de la base fiscal, la permanente búsqueda de la equidad fiscal. Con anterioridad a la conclusión de los trabajos, más de un 30% de los inmuebles pasibles de tributación estaban fuera del catastro fiscal. Inmuebles construidos clandestinamente en áreas públicas (como los del caso en

estudio) o en loteos irregulares no se incluían en el catastro precisamente por el hecho de no disponer de titularidad.

La obtención de la titularidad plena de los inmuebles aporta como ventaja adicional la creación de condiciones más favorables para la captación de recursos externos (financiamientos) para realizar mejoras físico-urbanísticas, a través de programas intermediados por la administración municipal (con apoyo de la *Caixa Econômica Federal*, por ejemplo), incrementándose, por tanto, la capacidad de acción del Municipio. Se estima igualmente oportuna la introducción de mejoras por iniciativa directa de los habitantes.

Desde la óptica de la dinámica del mercado de tierras, y con base en las observaciones del autor sobre el mercado inmobiliario local y de otras ciudades pequeñas y medianas del sur de Brasil, el simple hecho de que el inmueble esté legalmente titulado proporciona una valorización inmediata que, en algunos casos, puede alcanzar hasta un 50% de su valor original. Dicho comportamiento se verificó igualmente durante la elaboración de los planos de valores genéricos para fines tributarios de Camaquã, a través de la comparación entre las diferentes cotizaciones de inmuebles con características similares, pero con situaciones dominiales distintas (titulados y no titulados).

La titulación de inmuebles irregulares ocupados por poblaciones de bajos niveles de ingreso permite, asimismo, la formalización de pequeños negocios desarrollados en estas áreas, extendiendo la regularidad más allá del ámbito residencial, para abarcar también las actividades comerciales, aspecto de debate nacional en el que todavía no se ha avanzado mucho.

Las expectativas a mediano plazo incluyen que el proyecto de regularización proporcione, no sólo el afianzamiento de los habitantes en sus asentamientos de origen –contando para ello con la seguridad jurídica de la tenencia–, sino también la ampliación de acceso a puestos de trabajo y equipamientos urbanos. La satisfacción de las demandas del área piloto posibilitará a la administración municipal extender el proyecto a otras áreas de concentración de poblaciones todavía más más pobres.

### **Sostenibilidad financiera. Las fuentes de recursos del proyecto**

Todo el proceso de regularización del Bairro Bom Sucesso se realiza sin ningún tipo de aporte financiero externo, es decir, todos los costos corren a cargo de la administración municipal. La actualización del catastro inmobiliario, iniciada en 2002, se constituyó en el paso inicial del proceso: el producto de la recaudación de los impuestos incidentes sobre la propiedad inmobiliaria, a consecuencia de la ampliación de la base fiscal, fue la fuente de recursos que brindó sostenibilidad financiera al proyecto de regularización.

En función de la inexistencia de una fuente de financiamiento específico y de las limitaciones presupuestarias de la administración municipal, los trabajos de actualización del catastro inmobiliario se ejecutaron con arreglo a la participación de estudiantes de bachillerato, bajo la supervisión de técnicos de la Municipalidad. Los resultados finales del trabajo, que abarcó, además de la actualización de datos, la revisión de la metodología de avalúos y la elaboración de nuevos planos de valores genéricos de terrenos y edificios, pueden observarse en la *tabla 1*.

## TABLA

Síntesis de los resultados de la actualización del catastro inmobiliario de Camaquã

1

Fuente: Prefeitura Municipal de Camaquã. Elaboración propia.

	2002	2003	Variación (%)
Área construida	1.342.000 m <sup>2</sup>	1.688.000 m <sup>2</sup>	25,78
No. de unidades	16.627	22.513	35,40
Impuesto previsto	R\$1.533.700,00	R\$2.082.000,00	35,75
Valor promedio del impuesto, por unidad	R\$ 92,25	R\$ 92,49	0,26

Las similitudes entre los valores promedio por unidad para 2002 y 2003 no constituyen una coincidencia. El valor previsto del *Imposto Predial e Territorial Urbano*, IPTU (impuesto a la propiedad) en 2003 se estableció a partir de una decisión política de buscar la equidad fiscal, sin elevar significativamente el valor promedio del impuesto incidente por unidad. De hecho, mediante este ajuste, muchos inmuebles tuvieron el valor del IPTU incidente reducido. Así, el incremento de la recaudación prevista (R\$548.300,00) se debió, principalmente, a la ampliación de la base fiscal (346.000,00 m<sup>2</sup>), consecuencia de la actualización del catastro inmobiliario.

El establecimiento de criterios más adecuados para el cálculo del valor catastral, la transparencia del proceso (expresada, por ejemplo, en la introducción de las informaciones catastrales completas de los inmuebles en el boleto de pago del IPTU), así como la posibilidad de utilización de la vía administrativa, sin costo para el contribuyente, tuvieron como efecto positivo adicional la reducción de la morosidad al nivel de un 35%.

La actualización del catastro inmobiliario mostró, asimismo, que muchos de estos inmuebles eran objetos potenciales de tributación, tanto por su tamaño como por las características constructivas de los edificios. En el caso del Bairro Bom Sucesso, todos los inmuebles con acceso por la avenida Presidente Vargas y la calle Sete de Setembro, así como algunos otros esparcidos por el barrio, se incluyeron en el catastro fiscal y pasaron a ser responsables del pago del tributo a partir de esta actualización.

La receptividad por parte de la población de bajos niveles de ingreso de Camaquã al cobro del impuesto anual sobre la propiedad inmobiliaria fue la mejor posible, una vez que el boleto de pago del tributo se interpretó como una primera señal de la formalización de la tenencia de la tierra. De hecho, la posibilidad de cobrar el impuesto a la



propiedad no es exclusiva del caso de Camaquã, sino que podría extenderse a la totalidad de municipios brasileños, al amparo de lo dispuesto en la Ley No. 5.172, de 25 de octubre de 1966 –el Código Tributario Nacional–, que determina que este tributo no se restringe apenas a los inmuebles titulados, conforme señala el art. 32:

*O imposto, de competência dos municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse a qualquer título de bem imóvel por natureza ou acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. (Código Tributario Nacional)*

Antes de detallar los procedimientos de implementación del proyecto, es importante subrayar que el proyecto original de actualización del catastro inmobiliario en la ciudad de Camaquã no tenía por objetivo solamente la ampliación de la base fiscal, sino también el conocimiento pleno de la ciudad. Con arreglo a los resultados del relevamiento catastral, la administración municipal pudo identificar los inmuebles sin titulación para iniciar el programa de regularización de la tenencia de la tierra, cuyo proyecto piloto fue el Bairro Bom Sucesso.

### Las estrategias de implementación del proyecto: los puntos de apoyo y obstáculos institucionales y jurídicos

El reconocimiento relativamente reciente del derecho a la vivienda como derecho fundamental de la persona humana por parte de la legislación brasileña, genera una serie de consecuencias positivas para el conjunto del debate nacional sobre la informalidad. Se subraya la obligación del Estado de hacer efectivo dicho derecho, es decir, reconocer la vivienda como condición para la dignidad de la persona humana e incentivar su provisión.

Sin obviar la motivación humanitaria, que por sí sola justificaría una respuesta institucional inmediata, desde el punto de vista instrumental, el proyecto de regularización que se propuso la administración municipal de Camaquã cuenta con el amparo legal representado en la Ley No. 10.257, de 10 de julio de 2001 (el Estatuto de la Ciudad, de ámbito nacional y de aplicación y gestión municipal), que establece como derecho social de los habitantes de asentamientos informales, la garantía de permanencia y mejora de las condiciones de habitabilidad de sus viviendas.

Adicionalmente, la Ley Municipal No. 415, del 1° de diciembre de 1975, autoriza la donación de tierras de propiedad municipal a sus habitantes de facto. Es decir, desde hace 30 años ya estaban dispuestas las condiciones legales para que los habitantes tuviesen acceso a sus respectivos títulos de propiedad. Sin embargo, por inercia o por conveniencia política de los diversos gobiernos que se sucedieron a lo largo de este período, el área siguió ocupándose de forma desordenada, en un proceso de consolidación que se

podría definir como una “invasión consentida”. Sólo a partir de 2002 se manifiesta la voluntad política de llevar a la práctica este dispositivo legal.

Además de la administración municipal, como actores fundamentales de este proceso también participan el Ministerio Público y las Notarías locales (*Tabelionato y Ofício de Registro de Imóveis*). Los representantes locales de estas instituciones participan activamente del proyecto, ofreciendo respaldo y orientación para la solución de las cuestiones de orden jurídico, y, además, confieren agilidad y transparencia al conjunto del mismo.

En el ámbito del Ministerio Público Estadual, la preocupación por las cuestiones relacionadas con los asentamientos urbanos irregulares cobra progresivamente más importancia. Hace cerca de tres años se creó el Centro de Apoio da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias. Se trata de un organismo de la administración de la institución cuya finalidad es orientar y formular frentes de actuación para los promotores de justicia a propósito de esta materia. En lo que respecta específicamente a la ciudad de Camaquã, los asentamientos irregulares y el déficit de vivienda están contemplados como prioridades del Ministerio Público.

Teniendo en cuenta esta situación, la Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, apoyada por otras entidades públicas y privadas, dictó la disposición conocida como *More Legal*, dedicado a la regularización de espacios urbanos ocupados por asentamientos informales consolidados. Sin embargo, hay que subrayar que una disposición no tiene fuerza de ley. De hecho, en algunos municipios se cuestiona la inconstitucionalidad de dicha disposición –casi una “abreviación” de la Ley de Parcelación del Suelo Urbano–. Por tanto, el principal obstáculo jurídico-institucional que esta experiencia podría suscitar consiste en la relativa fragilidad legal del instrumento jurídico que ampara la simplificación de las exigencias de la Ley 6.766.

Aparte de los argumentos en contra, fue al amparo de esta disposición –que establece reglas simplificadas para la regularización de áreas con estas características, admitido como valedero en el caso de Camaquã– como la población de bajos ingresos pudo “migrar” de la inseguridad de la situación informal a la regularidad referente al registro inmobiliario. Se parte del principio de que el orden urbanístico tiene inicio en la comprobación de la regularidad de la propiedad, como lo argumenta Imparato (2003): “Quien no tiene registro, no es dueño”. Y añade: “Para ampliar de hecho el acceso a la vivienda formal, será necesario reducir los costos y simplificar los procedimientos de registro inmobiliario”.

La etapa más importante del cronograma de procedimientos –la oficialización de los beneficiarios del proyecto y firma de los títulos de propiedad en favor de los habitantes del Bairro Bom Sucesso– tuvo lugar en audiencia pública, con la presencia de representantes del Ministerio Público y de las dos Notarías, el día 3 de mayo de 2005, cuando ambas

Notarías realizaron los trabajos de forma conjunta. Hay que subrayar, asimismo, que los servicios de escrituración y registro se realizaron sin costo alguno para los beneficiarios.

Aunque aún sea prematura una evaluación de resultados, los principios que orientan la implantación del proyecto sugieren que, quizás, su principal efecto sea la ruptura de un tabú que se irguió alrededor del tema de la regularización: el convencimiento general de que regularizar la tenencia de la tierra era impracticable. El proyecto de Camaquã demuestra la viabilidad de esta propuesta, concretando el objetivo de extender títulos de propiedad a los sectores de población de bajos niveles de ingreso, como forma inequívoca de reconocimiento de sus derechos de ciudadanía.

Por tanto, los resultados positivos (y negativos) de esta primera experiencia municipal en regularización deberán aprovecharse como punto de partida para las demás áreas de la ciudad a recibir el beneficio.

## El desarrollo del proyecto de regularización en Camaquã

### Procedimientos preliminares

A partir de la decisión política de iniciar el programa de regularización de la tenencia de la tierra en Camaquã, empezando con el Bairro Bom Sucesso, se elaboró un levantamiento topográfico catastral del área, detallando cada uno de los lotes, complementado por el catastro socioeconómico de los habitantes. Con base en los datos obtenidos, fue posible constatar que en el área viven 216 familias sin titularidad de sus inmuebles.

La secuencia de procedimientos técnicos necesarios para hacer viable el proyecto puede sintetizarse de la forma siguiente:

### Levantamiento planimétrico georreferenciado de los lotes.

Pese a que el Bairro Bom Sucesso ya estuviera incluido en el catastro inmobiliario desde 1975, las dimensiones de los lotes y sus calles de acceso no eran precisas. Se verificó una diferencia entre el área que constaba en el catastro y las dimensiones que figuraban en las matrículas de la Notaría de Registro de Inmuebles. Por este motivo se planteó la necesidad de elaborar un mapa digital actualizado del área a regularizar, a escala 1:500 (en formato CAD). Aunque el georreferenciamento de las matrículas de inmuebles urbanos no sea obligatorio (la legislación no recoge esta obligación), se estimó oportuna la aplicación de esta metodología puesto que posibilita, además de una descripción más precisa de cada uno de los lotes, el acercamiento a un objetivo a más largo plazo, de realizar la gestión de la información catastral, en coordinación con las Notarías de inmuebles en formato digital, como es la tendencia mundial<sup>1</sup>.

# MAPA

## Levantamiento planimétrico georreferenciado del Bairro Bom Sucesso

2

Fuente: Catastro Inmobiliario de la Secretaría Municipal de Freguesia de Camaquã, 2004.



295

Regularización de la tenencia de la tierra en Camaquã. Un caso real

### Descripción individual de los lotes objeto de escrituración y registro.

La celeridad que se deseaba imprimir al proceso requería una correcta descripción de cada uno de los lotes. Con este fin, se elaboró previamente un memorial descriptivo, detallándolos individualmente, con base en los trabajos de campo realizados. A fin de simplificar los procedimientos, los edificios erigidos en estos lotes no se incluyeron en esta etapa de descripción.

### Catastro socioeconómico de los habitantes del área.

La Secretaría de Acción Social de la Municipalidad de Camaquã mantiene un catastro de los habitantes del área, con motivo del programa *Saúde da Família*, que ya estaba en marcha en el Bairro Bom Sucesso con anterioridad al inicio del proyecto de regulariza-

<sup>1</sup> En enero de 2005, en Inglaterra y el País de Gales fue lanzada la primera etapa de un proyecto destinado a darles transparencia y publicidad a los registros inmobiliarios, así como a garantizar el amplio acceso de todos a las informaciones. Por un valor simbólico (inferior al de un café expreso), cualquier persona que disponga de acceso a Internet puede solicitar una copia del registro de cualquier propiedad (están disponibles informaciones sobre 19 millones de propiedades), así como otras informaciones sobre cualquier propiedad, incluyendo el valor de compra-venta o hipoteca. La documentación está disponible en archivos pdf. Para mayor información, visitar el sitio <http://www.landregisteronline.gov.uk>.

ción. Sin embargo, todos los vecinos que en la actualidad viven en el área fueron identificados para fines de emisión de los títulos de propiedad. En esta oportunidad, se pudo constatar que la mayoría de familias dispone de ingresos mensuales inferiores a tres salarios mínimos, situándolas en una franja para la cual es prácticamente imposible acceder a una vivienda ofertada por el mercado formal.

#### **Elaboración del Estudio de viabilidad urbanística (EVU).**

Este estudio se constituye en un procedimiento de análisis simultáneo de los posibles impactos de la regularización, bajo las ópticas ambiental, física y socioeconómica. Como el Bairro Bom Sucesso está perfectamente inserto en el tejido urbano, la elaboración del Estudio de Viabilidad quedó a cargo del equipo técnico de la Secretaría Municipal de Infraestructura Urbana. Al no ser necesarias obras viales de consideración, externas o internas, para el acceso de los habitantes, ni tampoco pesar sobre el área ninguna restricción de tipo ambiental, los resultados fueron plenamente positivos, no habiendo sido detectada ninguna restricción para el proceso de regularización del asentamiento.

#### **Declaración de Zona Especial de Interés Social (ZEIS).**

Es el instrumento por el cual el área regularizada adquiere reconocimiento en el orden urbanístico de la ciudad. Teniendo en cuenta que los lotes ya consolidados del asentamiento y el ancho de algunas de las vías del Bairro Bom Sucesso presentan dimensiones inferiores a las mínimas exigidas por el Plan Director de Desarrollo Urbano vigente, la declaración de Área de Especial Interés Social fue el procedimiento elegido para posibilitar la flexibilización de los estándares urbanísticos y hacer la regularización del asentamiento también viable desde el punto de vista urbanístico.

#### **Las alternativas de procedimientos de regularización**

El área original en que se construyó el Bairro Bom Sucesso pertenece a la Municipalidad de Camaquã. Por tanto, se trata de área pública. Como la legislación brasileña no permite la aplicación de usucapión (o prescripción adquisitiva de dominio) en áreas públicas, restan dos alternativas de instrumentos para proceder a su regularización, a saber:

##### **Donación**

Consiste en la entrega no onerosa y voluntaria de un inmueble (edificado o no) por iniciativa de su propietario. Para que la Municipalidad pueda transferir el dominio de tierras públicas a sus habitantes de facto, aun considerando los fines sociales que se persiguen, por tratarse de población de bajos niveles de ingreso, se requiere una autorización legislativa, no siempre tan fácil de conseguir;

### Concesión de Derecho Real de Uso (CDRU)

Instrumento instituido en el ámbito nacional a través del Decreto-Ley No. 271/67, que permite al poder público legalizar la ocupación de espacios públicos para fines residenciales. Este estatuto jurídico hace posible la apropiación de un bien, así como la defensa de su posesión o propiedad, frente a cualquier otra que viole o perjudique sus derechos, a condición de que conste el respectivo registro en la Notaría de Registro de Inmuebles correspondiente.

Las experiencias de aplicación de la CDRU en otros municipios brasileños vienen demostrando las graves restricciones que afectan la utilización de este instrumento. A este propósito, comenta Silveira Neto (2003):

Hoje, os contratos de CDRU têm altíssimo nível de inadimplência e, principalmente, não estamos conseguindo conter a mobilidade dos moradores que compram e vendem os imóveis entre si como se donos fossem, demandando ações de reintegração de posse por parte do Município o que, em caso de contratos registrados, criaria uma grande confusão jurídica”.

Afortunadamente, dichas restricciones no se aplican al caso del Bairro Bom Sucesso. Como se ha comentado con anterioridad, se trata de un asentamiento con muy bajos índices de movilidad. La opción por la donación como instrumento para su regularización se debe a la existencia de una ley municipal que autoriza la transferencia de dominio de tierras públicas a sus habitantes de facto, anulando, por tanto, la dificultad de obtener autorización legislativa. El instrumento de regularización que se utilizará para los casos de asentamientos ubicados en áreas privadas será la usucapión (o prescripción) colectiva, tal como preconiza el Estatuto de la Ciudad.

La eliminación de los costos de escrituración y registro de los terrenos a regularizar también contribuye para la viabilidad del proceso. A través de la intermediación del representante del Ministerio Público, las Notarías de Registro de Inmuebles locales (*Tabelionato* y *Ofício*) se han comprometido a elaborar todos los títulos sin costo alguno para los beneficiarios. En este sentido, hay que señalar que el Estado do Rio Grande do Sul fue pionero en la simplificación de los procedimientos administrativos para la regularización de parcelación, subdivisión o fraccionamiento de inmuebles urbanos, a través de la disposición, n.º. 17/99 de la Corregedoria Geral de Justiça, denominado *More Legal*, antes mencionado.

Los datos obtenidos a partir del catastro socioeconómico de los habitantes (y futuros beneficiarios del proyecto) del Bairro Bom Sucesso demuestran que, en su mayoría, las familias residen en el sitio desde hace varios años, y las posesiones se vienen transmitien-

do por más de dos generaciones, siendo, por tanto, muy baja la tasa de movilidad de este grupo social. Por este motivo se estimó innecesaria la adopción de mecanismos que restrinjan eventuales transacciones de los inmuebles que se van a titular. En definitiva, el área objeto del proyecto pasará del dominio público al privado, quedando los lotes libres para la destinación que sus futuros propietarios decidan adoptar. Asimismo, tal procedimiento se justifica porque la destinación residencial del área está de acuerdo con lo establecido en el actual Plan Director de Desarrollo Urbano.

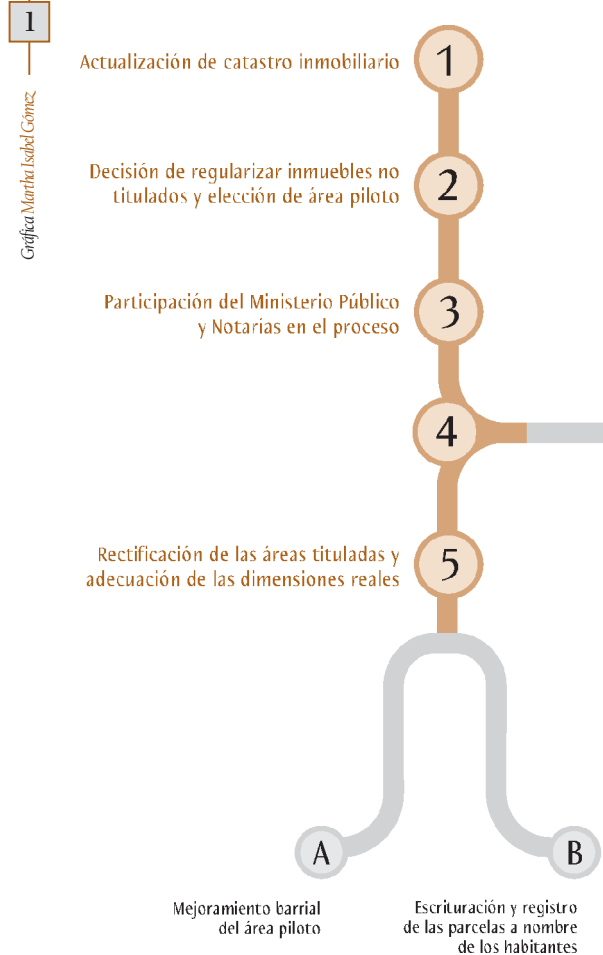
El único arreglo observado con ocasión de la audiencia pública para la definición de los beneficiarios de la concesión de títulos de propiedad, el 3 de mayo de 2005, y para la identificación de los beneficiarios, con anterioridad

a la escrituración, fue la inclusión de los nombres de ambos cónyuges, siempre que no exista unión formal de los jefes y las jefas de hogar beneficiarios, y la titulación preferente a nombre de la mujer, siempre que se planteen dudas en cuanto a la estabilidad del núcleo familiar.

Pese a que no se haya identificado conflicto de ningún orden en todas las etapas del proyecto superadas hasta el momento, muy probablemente porque la mayoría de las posesiones es pacífica y de larga data, en la audiencia pública, presidida por representantes del Ministerio Público, se solucionaron los casos pendientes de complementación de pruebas documentales para comprobación de la posesión.

## ESQUEMA

### Flujograma de Desarrollo del Proceso de Regularización en Camaquã



El conjunto de procedimientos conducentes a la titulación del Bairro Bom Sucesso puede representarse, en el esquema 1.

## Algunas consideraciones sobre los resultados del proyecto



Quizás, la principal dificultad técnica de esta experiencia de regularización de la tenencia de la tierra en Camaquã haya sido corregir las diferencias encontradas entre las dimensiones de los lotes sobre el terreno y sus descripciones en el registro original. Como consecuencia, se planteó la necesidad de que se cancelaran judicialmente algunas matrículas del Registro de Inmuebles para proceder a los ajustes de los títulos. Sin embargo, gracias a la participación directa del Ministerio Público y de las Notarías de Registro de Inmuebles a lo largo de todo el proceso, todas las dificultades pudieron superarse en corto plazo, permitiendo la culminación del proceso. La audiencia pública –oportunidad en que se entregaron los títulos de propiedad– tuvo lugar el 3 de mayo de 2005. Esta agilidad, aunada al hecho de que los títulos se emitieron sin ningún cargo para los habitantes (que de otra manera no podrían acceder a los mismos por su condición económica), permite prever que el proyecto alcanzará pleno éxito.

Entre los factores que contribuyeron al éxito del primer caso de regularización de la tenencia de la tierra en la ciudad de Camaquã, se destacan los siguientes:

- a. La completa actualización del catastro inmobiliario, que permitió identificar los sectores de la ciudad con incidencia de inmuebles sin titularidad definida. Así se pudo conocer todo el universo que requiere acciones de regularización por parte de la administración municipal, dentro del objetivo mayor de universalización de la regularidad.



- b. El hecho de que el área fuese de propiedad de la Municipalidad, lo que dispensó la necesidad de gasto de recursos con expropiaciones, costos que con frecuencia hacen inviables iniciativas similares en muchos municipios brasileños.
- c. La posibilidad de aplicación de un instrumento previsto en el Estatuto de la Ciudad, previamente reglamentado por ley municipal, que autoriza la donación del área y su titulación en favor de sus habitantes de facto.
- d. Tratarse de un asentamiento consolidado, dotado de infraestructura básica. Todos los lotes están conectados a las redes de distribución de agua, energía eléctrica y alcantarillado. Las calles están pavimentadas y cuentan con alumbrado público. El asentamiento dispone, asimismo, de servicio de recolección de basuras, por tanto no hubo necesidad de grandes inversiones en mejoramiento del área.

Adicionalmente, con el fin de elevar los estándares de calidad de vida de los habitantes del Bairro Bom Sucesso y darle continuidad a una efectiva actuación de la administración municipal en el área, tras la entrega de los títulos de propiedad, el programa de regularización prevé la ejecución de las siguientes mejoras físicas:

- ❖ construcción de una plaza en el centro del asentamiento, en el terreno donde se ubicaba el antiguo edificio de la Escuela Sepé Tiarajú. En este proyecto se incluye la construcción de una cancha polideportiva con alumbrado, que servirá de base para un proyecto deportivo, con utilización diurna y nocturna, apuntando a la reducción de la delincuencia juvenil;
  - ❖ reparación de los pasajes<sup>2</sup>, es decir, pavimentación e implantación de alumbrado público, con la finalidad de mejorar las condiciones de seguridad de los habitantes.
- e. La mayoría de los lotes dispone de acceso directo a vías públicas. Aun en los casos excepcionales en los que el acceso se hace a través de pasajes, fue posible individualizar cada una de ellas para fines de titulación.
  - f. La decisiva e integrada participación de los actores principales del proceso, destacándose la administración municipal, el Ministerio Público y las Notarías de Registro de Inmuebles, que permitió la ágil realización de los servicios de escrituración y registro, sin ningún cargo para los beneficiarios.

La perfecta integración entre estos tres actores quizás sea el principal factor determinante del éxito de la experiencia. Desde la invitación extendida por el Alcalde de Camaquã para la primera reunión con el objetivo de estudiar la viabilidad jurídica y operacional de la regularización de la tenencia de la tierra del Bairro Bom Sucesso, así como en todas las demás que se siguieron a lo largo de la implementación del proyecto, hubo una participa-

---

<sup>2</sup> Camino que garantiza el acceso independiente a cada uno de los lotes. En el original “servidões”.

ción entusiasta, tanto del titular del Ministerio Público local, como de los responsables de ambas Notarías.

## Conclusiones

Con el advenimiento del Estatuto de la Ciudad, el desarrollo de procesos de regularización de la tenencia de la tierra en Brasil, permitiendo el acceso a los títulos de propiedad de los inmuebles urbanos ocupados por población de bajos niveles de ingreso que vivían en asentamientos irregulares, pasó a depender, principalmente, de la voluntad política de las administraciones municipales.

Sin embargo, hay que señalar la importancia de la actualización de los datos del catastro inmobiliario y su rol como fuente de informaciones. De él se desprenden, con exactitud, la localización, las características y dimensiones de los inmuebles que no disponen de titularidad formal, definiendo pautas y orientando el proceso de regularización en su conjunto. Es decir, el desarrollo de los procesos de regularización tiene inicio con la ubicación exacta de estas áreas públicas y privadas en el perímetro urbano.

Como beneficio indirecto, las regularizaciones proporcionarán, asimismo, la reducción de las demandas judiciales, en especial de procesos de usucapión y derechos de herencia que demandan largos períodos de tiempo debido a las dificultades de diversos órdenes para que las poblaciones de bajos niveles de ingreso alcancen sus derechos.

La regularización de los inmuebles trae como consecuencia la dignificación de las personas que en ellos viven. Como ya enseñaban los indios tupi-guaraníes, interpretados en la obra de Barbosa Lessa (quien, como los indios, también vivió en la región de Camaquã): “Para que las cosas vivan hace falta un nombre para llamarlas”, especialmente si este nombre es la dirección de la casa propia.

PORTO ALEGRE, BRASIL, MAYO DE 2005

## Referencias Bibliográficas

- BRASIL (1995). *Código Tributário Nacional*. Organização de textos de Juarez Oliveira. São Paulo: Saraiva.
- BRASIL (2001). *Estatuto da Cidade*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- LARANGEIRA, A. (2002). *Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM / Cities Alliance.
- LESSA, BARBOSA (1978). *Rodeio dos Ventos*. Porto Alegre: Editora Globo.
- FERNANDES, E. e SMOLKA, M. (2004). La regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones. *Land Lines*.
- IMPARATO, E. (2003). *A Ação dos Cartórios de Registro Imobiliário no Contexto dos Programas de Regularização de Assentamentos Informais para População de Baixa Renda*. Disponible en: [www.comitefederativo.org.br](http://www.comitefederativo.org.br).
- POLIS. INSTITUTO PÓLIS (2002). *Regularização da terra e moradia*. São Paulo: Gráfica Peres.
- SILVEIRA NETO, O. DA (2003). Relatório: Registro de empreendimentos e projetos de regularização fundiária. Dificuldades com os cartórios de registro de imóveis. Disponible en: [ww.comitefederativo.gov.br](http://ww.comitefederativo.gov.br).

