

CONSTITUIÇÃO DE CAPITAL SOCIAL PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL

MIRACY BARBOSA DE SOUSA GUSTIN*
MARIANNA VIEIRA RODRIGUES MACIEL**

1. Introdução

Em pauta, o Estatuto da Cidade. Quase três anos após sua promulgação, discutimos quais transformações ele proporcionou à realidade desordenada e ilegal das cidades brasileiras. Apesar de muito esperada e, atualmente, muito aclamada, não se pode esquecer que a Lei 10.257 de 2001 não é capaz de solucionar por si só os problemas advindos da imensa complexidade dos fenômenos urbanos, principalmente aqueles que se passam nas grandes cidades.

Exemplos dessa complexidade são as novas formas de violência que se reproduzem pelos diversos espaços urbanos. Violências que atingem a família, a vizinhança ou a comunidade.

Também se deparam, atualmente, com as inúmeras formas de ilegalidade na produção do espaço urbano, quer pela população de baixa renda quanto pelas classes mais abastadas. No entanto, é para o primeiro grupo que as conseqüências da ilegalidade se mostram de maneira mais perversa. Com uma moradia ilegal, uma família de baixa renda não se sente suficientemente segura para fazer investimentos de melhoria de sua casa, ou então não fazê-lo, por não possuir o sentimento de pertencimento àquele local em que mora, sendo indiferente para ela mudar-se para outro lugar. Na tentativa de garantir a segurança dessa posse, os Municípios formulam programas de regularização fundiária que oferecem a urbanização das áreas, com implantação de serviços de saneamento, abertura de vias, etc., e a regularização jurídica dos assentamentos, geralmente através da concessão de título de propriedade plena. No entanto, essas iniciativas são, quase sempre, desprovidas de outras políticas que a sustentem e as famílias que foram beneficiadas pela regularização acabam por vender seus imóveis, devido à necessidade de renda e desapego à moradia,

* Professora Adjunta da Faculdade de Direito da UFMG. Pós-Doutora em Metodologia pela Universidade de Barcelona – CAPES. Doutora em Filosofia do Direito – UFMG. Mestre em Ciências Políticas - UFMG. Especialista em Metodologia pela Universidade de Michigan. Coordenadora do Programa Pólos de Cidadania. msgustin@task.com.br

** Graduanda do 10º período em Direito pela UFMG. Orientadora do Projeto “Constituição de Capital Social para Regularização Fundiária Sustentável” macielmarianna@hotmail.com; polosksocial@yahoo.com.br

dentre outros fatores. Por isso faz-se necessário considerar a importância da sustentabilidade de programas de regularização para que não haja desperdício de dinheiro público e para que os princípios consagrados no Estatuto da Cidade sejam concretizados. Nesse sentido, apresenta-se a seguir, a metodologia de Regularização Fundiária Sustentável do Programa “Pólos de Cidadania”.

Por essas razões, o Programa “Pólos de Cidadania”, a partir de sua experiência em espaços urbanos de exclusão e de risco, e considerando estudos já realizados sobre o tema, formulou metodologia de Regularização Fundiária Sustentável que apresenta aos participantes deste Congresso para seu conhecimento e análise crítica.

2. A Metodologia de Regularização Fundiária Sustentável proposta pelo Programa “Pólos de Cidadania”

O “Pólos” é um programa interdisciplinar de pesquisa e extensão da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Desenvolve, desde 1994, trabalhos na área de Direitos Fundamentais junto à população organizada nas periferias de Belo Horizonte e no interior do Estado. Envolve, além do Direito, Psicologia, Serviço Social, Sociologia, Geografia, Arquitetura, Comunicação, dentre outras áreas do conhecimento. Ao longo de sua existência tornou-se um programa não só interdisciplinar como interinstitucional, com parcerias com outras unidades da própria UFMG e com outras universidades ou unidades isoladas de ensino superior.

O Programa “Pólos” utiliza uma metodologia inovadora, a pesquisa-ação. Consiste em um método de trabalho qualitativamente diferenciado na promoção e garantia dos Direitos Fundamentais e de Cidadania de populações com histórico de exclusão social. Fundamenta-se no inter-relacionamento permanente entre atividades de atuação concreta e de pesquisa, aliadas ao entrecruzamento e retroalimentação de seus resultados. Cabe ressaltar que a característica marcante dessa metodologia é o fato de se basear no envolvimento ativo da própria comunidade e em uma atuação interativa e emancipadora.

Tendo em vista a importância dos movimentos sociais e da participação popular para a implementação do regime democrático no Brasil, o “Pólos” propõe uma atuação que ultrapassa o âmbito exclusivo das ações de assistência, conjunturalmente emergenciais. Entende-se que os resultados devem processar-se de forma enraizada e permanente no cotidiano das comunidades, mediante a revisão de práticas sociais, no sentido de favorecer a mobilização e a organização popular, consolidando a cidadania. Enfoca-se, principalmente, a instauração de práticas solidárias e o processo emancipatório dos sujeitos individuais e coletivos.

Para que os resultados das políticas públicas de Regularização Fundiária sejam permanentes e resistentes a fatores que usualmente interferem negativamente no

trabalho desenvolvido, além da regularização jurídica e da urbanização do assentamento, também se torna primordial a realização concomitante de ações voltadas para a constituição e fortalecimento de Capital Social nas comunidades das áreas a serem regularizadas. Entende-se que para a realização da Regularização Fundiária Sustentável deve-se verificar a presença de Capital Social nas áreas de ocupação irregular. A metodologia pressupõe que a existência de Capital Social em uma comunidade é condicionada à presença concomitante das variáveis de **Intercompreensão** (Organização e Solidariedade) e de **Estabilidade** (Acesso a Direitos). Quando não existentes, deverá haver uma ação coletiva de constituição desses elementos.

O Capital Social, em uma comunidade, é constituído pelas relações de solidariedade e confiabilidade entre os indivíduos e, fundamentalmente, pela capacidade de mobilização e organização comunitárias, traduzindo um senso de responsabilidade da própria comunidade sobre seus rumos e sobre a inserção de cada um no todo. Estes elementos, supostamente abstratos, manifestam-se em ganhos concretos sobre a resolução de seus problemas por possibilitarem maior acesso a direitos e, conseqüente melhoria da qualidade de vida. A comunidade passa a atuar como sujeito compreensivo e atuante em seu meio social, ao invés de mero beneficiário de doação assistencialista.

Altos níveis de capital social tornam uma comunidade emancipada, com capacidade de dialogar, influenciar, deliberar e intervir nas decisões do poder público, percebendo-se efetivamente capaz de atuar na solução de seus problemas, institucionalizando as formas de participação democrática, levando, assim, à sustentabilidade da regularização fundiária em seus diversos aspectos.

Além disso, a presença de Capital Social apresenta-se como instrumento com potencialidade de formulação de demandas e controle social sobre o Estado, capaz de viabilizar canais de participação da população, possibilitando a comunicação e o estabelecimento de co-responsabilidade da comunidade e da Administração Pública na efetivação da inclusão social e urbana, além da gradual efetividade da proposta de gestão democrática das cidades, prevista no Estatuto da Cidade.

2.2. Variáveis

2.2.1 Intercompreensão:

O conceito de intercompreensão aqui apresentado tem um sentido de inter-relacionamento e de identificação entre sujeitos e/ou grupos, a partir da vivência de uma história e/ou de problemas compartilhados. Esses sujeitos constroem relações de ajuda mútua, de forma organizada ou não (apoio informal de ajuda mútua, apoio em situações de risco, capacidade de mobilização e reuniões periódicas). Desta forma, a intercompreensão envolve tanto relações que variam no sentido da solidariedade quanto no sentido da organização, em intensidades

diferenciadas. É possível haver, por exemplo, situações fundadas em altos níveis de solidariedade, porém com organização precária (como pode ocorrer em casos de apoio informal de ajuda mútua), ou situações onde há grande desenvolvimento de organização e pouca solidariedade (a realização de reuniões periódicas significa organização e compromisso, mas os envolvidos não são necessariamente solidários uns com os outros). É importante, para a existência efetiva de Capital Social e dos benefícios que dele advêm, a existência dos principais indicadores de cada variável, relacionados no quadro do item 2.3. Reconhece-se, contudo, que há uma infinidade de situações mutáveis entre eles. A *intercompreensão* é uma variável independente, da qual decorrem as variáveis dependentes *organização* e *solidariedade*. Da combinação destas surge uma gama de situações de maior ou menor nível de intercompreensão.

2.2.2 Estabilidade

A *Estabilidade* constitui uma variável independente da pesquisa e da ação, da qual decorre a variável dependente *acesso a direitos*. Acredita-se que esta variável, proporcionada por políticas sociais da administração ou por outros meios próprios da sociedade civil (organização da comunidade em torno da construção destes direitos, atuação de grupos não governamentais externos à comunidade, atuação da comunidade junto ao poder público ou mesmo relações de ajuda mútua, por exemplo), reforça a estabilidade da população no local onde mora. A população estável tende a manter melhores níveis de organização e de solidariedade, além de uma relação de conservação, manutenção e iniciativa de melhoria do local onde habita. A sensação de pertencimento à comunidade onde reside motiva a conquista de melhorias individuais e coletivas no local. Entende-se que o acesso a direitos ao acesso à saúde, à educação, ao lazer, entre outros, e o acesso à posse ou à propriedade estável do local de moradia, bem como a geração de renda são direitos e relações contínuas que contribuem para a estabilidade da população no local onde mora. Do que se disse, pode-se depreender as noções de sustentabilidade espacial, temporal, social e econômica.

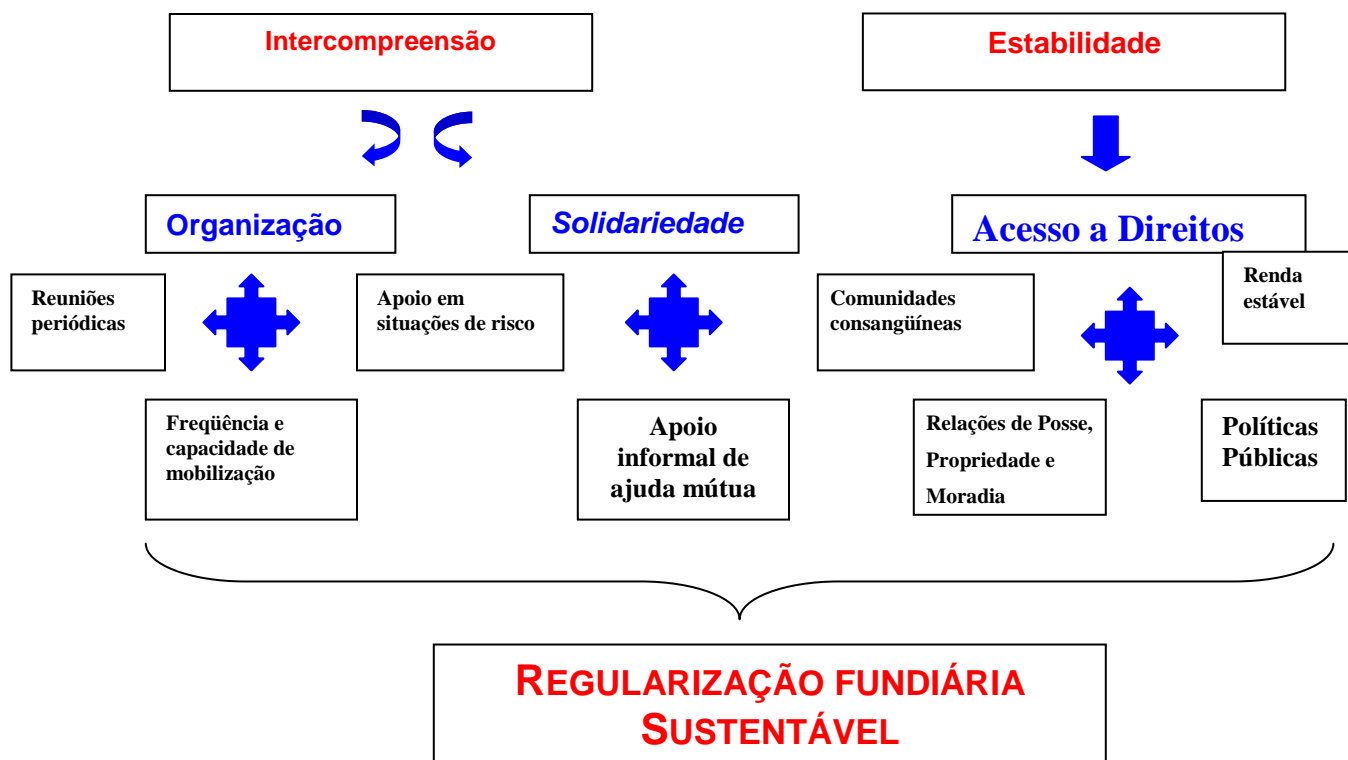
O acesso a direitos também é vinculado fortemente às condições de participação democrática e exercício de cidadania desenvolvidos no local. Importa, assim, em não desconsiderar as seguintes questões: 1) a descentralização e a democratização das relações entre o poder local e a sociedade civil, no sentido de evitar a formação de novas redes clientelistas; 2) a questão da existência de grupos com baixo ou nulo capital social que podem, por estas características, ficar alheios ao processo de destino e alocação de recursos político-financeiros direcionados a programas sociais de setores específicos, podendo torná-los, assim, ineficazes.

A estabilidade, portanto, tende a reforçar os laços de solidariedade e de organização (Intercompreensão). Não depende apenas da regularização fundiária, mas a regularização fundiária tem seu sucesso vinculado às condições de estabilidade da comunidade.

A existência de comunidades consangüíneas ocupa uma posição especial, como indicador tanto de relações de *intercompreensão* quanto de *estabilidade*, podendo ser vista, até mesmo, como uma variável interveniente. A comunidade consangüínea tende a desenvolver relações de apoio mútuo e de solidariedade, principalmente no sentido de prover-se mutuamente em situações adversas, quando o acesso a direitos é precário. Além disso, comunidades consangüíneas tendem a ser mais estáveis, pelo fato de ser uma relação que ultrapassa o âmbito de relações de vizinhança ou de organização.

Para que essas questões sejam esclarecidas, apresenta-se, a seguir, um diagrama das variáveis conceituadas anteriormente e dos indicadores que as sustentam concretamente. A sustentabilidade da regularização fundiária, na metodologia aplicada pelo “Pólos”, depende da construção objetiva, pela própria comunidade, de todos os elementos constantes do Quadro Físico de Variáveis que se apresenta no próximo item.

2.3 Quadro Físico de Variáveis



3. Conclusão

Atualmente, esta metodologia está sendo aplicada pelo Programa “Pólos de Cidadania” com populações que moravam sob viadutos e em aglomerados e vilas de Belo Horizonte. Espera-se que essa experiência possa contribuir para um futuro de menos exclusão e segregação nos espaços urbanos e, ainda, para a efetivação dos princípios do Estatuto da Cidade.