

**Derecho social a la vivienda digna en la Constitución brasileña y
su contenido práctico en la ciudad de Porto Alegre**

Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira¹

oliveira.cristianecatarina@gmail.com

Resumen:

El objeto de la investigación es lo Derecho a la vivienda digna en la Constitución brasileña y su contenido práctico. La Constitución Brasileña de 1988 establece el derecho a una vivienda, sino a una vivienda digna. ¿Pero qué es una vivienda digna? Se debe analizar el contenido jurídico de la idea de una vivienda digna y cuáles son las competencias de los organismos municipales para garantizar una vivienda digna. Como metodología empleada, se hace una revisión de la doctrina y de la legislación y la observación participante del trabajo realizado por el municipio de Porto Alegre, una ciudad del sur de Brasil, la capital del estado de Rio Grande do Sul.

Palabras-llave: *Derecho a la vivienda digna; Constitución brasileña; Ciudad de Porto Alegre*

¹ Doctora en Derecho Público por la USP/Brasil. Máster en Derecho Público por la UFRGS/Brasil. Profesora de la licenciatura y maestría en Derecho de Unilasalle/Brasil. Abogada Pública del Municipio de Porto Alegre/Brasil.

Introducción

Porto Alegre es una ciudad al Sur de Brasil, la capital del estado de Rio Grande do Sul y tiene una población estimada en 2015 de 1.476.867 habitantes en una superficie de 496.682 kilómetros cuadrados, con una densidad demográfica de 2837.53 habitantes / km², según las estadísticas oficiales (IBGE: 2016). Especialmente en las regiones más alejadas del centro de la ciudad, es decir, en la periferia, la densidad demográfica es menor y la gente tiene viviendas que no se considera digna. Hay viviendas que no son dignas, porque incluso si tienen suministro de agua, electricidad y otros, a menudo no tienen la propiedad o posesión regulares de acuerdo con la ley civil.

Sin embargo, la Constitución brasileña establece que el derecho a la vivienda es un derecho social en el artículo 6º: “Son derechos sociales a la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el transporte, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección de la maternidad y la infancia, como se establece en la presente Constitución.” La vivienda significa, en la Constitución brasileña, una vivienda digna. La dignidad de la vivienda incluye la infraestructura y las condiciones urbanas y también el estatus legal regular de propiedad y posesión.

La Constitución brasileña asigna la responsabilidad de la gestión de cada municipio para garantizar una vivienda digna a los ciudadanos que viven en aquél municipio. Y por lo tanto, los municipios deben actuar positivamente para ofrecer dignidad a la vivienda de estas personas. La dignidad de la infraestructura y las condiciones urbanas mínimas requeridas en leyes locales depende en gran medida de la financiación disponible para implementar mejoras en el saneamiento, pavimentación de calles, y otros. El análisis que se debe hacer es cuáles son las medidas que los municipios ofrecen a la dignidad jurídica de las viviendas.

En el caso del Municipio de Porto Alegre, la regularización jurídica de la propiedad y de la posesión está organizada por un órgano administrativo denominado “Procuradoria do Município de Porto Alegre”, organizada con los abogados del Estado en la ciudad de Porto Alegre, la cual utiliza los siguientes instrumentos: procedimientos de posesión de usucapión judicial en los nombres individuales de las personas que requieren

y procedimientos administrativos colectivos, en las regiones con 15 a 800 familias en lo que se hace el diseño arquitectónico-urbano y que, una vez aprobado, se da por registro de la propiedad de cada lote formado, a cada una de las familias, siendo que el área que todos ocupaban en general pertenecía en su totalidad a una persona específica.

La garantía, por tanto, de lo derecho social a la vivienda digna, no sólo implica la intervención pública de carácter financiero en relación con la infraestructura. El derecho a ser garantizada implica la realización de procedimientos legales de carácter administrativo o judicial, llevada a cabo sobre la base en leyes nacionales y locales que pueden regular la posesión y la propiedad de las personas. Y en el campo de la dignidad legal de la vivienda, hay varios puntos importantes acerca de su contenido que se discutirán con el fin de poner en práctica el derecho social a la vivienda.

PARTE I

El derecho social a la vivienda digna en Brasil y regularización de tierras

El derecho a la vivienda es un derecho social, tal como se prevé en la Constitución brasileña de esta manera. El derecho a la vivienda es social fundamental y "los derechos sociales fundamentales son esenciales para el ejercicio de la democracia" (SILVA, 2014, p.532).

El derecho social a la vivienda previsto en la Constitución de Brasil en el artículo 6 debe leerse conjuntamente con el contenido del artículo. 1 que trata de la dignidad de la persona humana:

Art. 1. La República Federal del Brasil, formada por la unión indisoluble de los estados y municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos:

....

III - la dignidad de la persona humana;

Por lo tanto, la vivienda de la persona debe ser dignificada, debido a lo que dice la Constitución brasileña. La vivienda no se considera digna si no tiene el mínimo de

regularidad en los aspectos arquitectónicos y ambientales en comparación con lo que la sociedad puede ofrecer a las viviendas consideradas dignas. Este estándar mínimo de formalidad o infraestructura urbana incluye los servicios de abastecimiento de agua potable, electricidad, red de saneamiento, red de recogida de aguas pluviales, transporte público, pavimentación de caminos de acceso, viviendas en terrenos apropiados en relación con el medio ambiente, entre otros. La falta de acceso a estos estándares, considerada una informalidad, es la preocupación en las grandes ciudades (MARIGONI, 2011), especialmente en Brasil. Este problema de la vivienda alcanza la dignidad de las personas de bajos ingresos, por la característica de la historia y la estructura social del acceso a la vivienda. En el sentido histórico de la planificación de la ciudad, Costa (2009, p. 45) se refiere a la Carta de Urbanización de cómo entender las ciudades modernas.

Frente a la realidad del derecho a la vivienda y para dar efecto a este derecho social, las leyes brasileñas hacen la predicción de "regularización de la tierra" (Ley 10.257 de 2001, artículo 2). La regularización de la tierra es un conjunto de cuestiones legales, urbanas, ambientales y sociales direccionadas a las personas de bajos ingresos para hacer sus viviendas dignas (Ley 11.911 de 2009, artículo 46).

Estas leyes y otras también consideran regularización de la tierra en dos sentidos, ya que se basan en la idea de que es una vivienda digna aquella que tiene:

- i) la infraestructura y las condiciones mínimas urbanas requeridas en las leyes locales;
- ii) la propiedad o posesión regular en acuerdo con la ley civil.

La Ley 10.257 de 2001, que se llama el Estatuto de la Ciudad permite a los municipios establecer las políticas urbanísticas y de regularización de la tierra. En este sentido, SAULE JR. (2006, p. 221) se refiere a la necesidad de considerar el derecho a la vivienda como un núcleo central del derecho a la ciudad sostenible previsto en el Estatuto de la Ciudad.

El significado y la importancia de la regularización de la tierra, en todos sus aspectos, se ha discutido en la doctrina brasileña. En este sentido ALFONSIN (2007, p.35):

[...] En dicho procedimiento bajo los aspectos legales, físicos y sociales, pretende legalizar la estancia de los residentes en las tierras urbanas ocupadas irregularmente para la vivienda, lo que implica mejoras en el entorno urbano, la recuperación de la ciudadanía y la calidad de vida de la población beneficiaria.

La política urbana, por lo tanto, se entiende como un sector de actuación estatal que se ocupa de la ordenación del territorio de las ciudades, a través de la asignación del espacio entre los diversos usos que lo disputan (Pinto, 2014, p. 46). En este sentido, la política urbana es esencialmente de la responsabilidad de los municipios.

Está claro, entonces, que el propósito de la regularización de la tierra es garantizar el derecho social a una vivienda digna en la Constitución brasileña. En sentido cercano, MUKAI (2007, p 66) afirma: "el derecho a la vivienda no se limita a los programas de vivienda, pero si a las condiciones de vida habitable ofrecidas por los centros urbanos". Así se tiene idea del amplio alcance del derecho a una vivienda digna.

La regularización de la tierra se refiere a dos situaciones diferentes de parcelación ilegal: de los casos de parcelación irregular como la ocupación ilegal. En ambos casos las personas están viviendo sin propiedad formal. En este sentido, MALUF (2012, p 850) hace la distinción:

“Hay, sin embargo, una diferencia entre parcelación irregular y ocupación ilegal. Ocupación Ilegal es una que no tiene la aprobación del todo, ni el registro de la propiedad, ni en el ayuntamiento, ni nada, la parcelación irregular es que la persona puede aprobar en el ayuntamiento, pero no lo envía al Registro de la Propiedad, que es menos grave pues ya había sido iniciado antes parte de este proceso de parcelación.”

En tales casos, la regularización de la tierra promovida por el municipio tiene dos significados principales. El primero es la de garantizar los servicios básicos para la

dignidad de la vivienda tales como de abastecimiento de agua potable, electricidad, red de saneamiento, red de recogida de aguas pluviales, transporte público, pavimentación de caminos de acceso, viviendas en terrenos apropiados en relación con el medio ambiente, servicios de tal manera que, de acuerdo con la Ley 6766 de 1979, deberían haber sido puestos por el parcelador (propietario regular de la superficie total). El segundo significado es la seguridad de la posesión o propiedad de la parcela que sirve de vivienda. Esta seguridad debe ser observada desde la perspectiva de todas las personas que viven allí, superando sólo a los intereses individuales.

En los casos de parcelación irregular, en general, lo que ocurre es la demanda de la comunidad de servicios de infraestructura relacionados con una vivienda digna, ya que el parcelador, por las mismas razones que no se ha completado el proceso de parcelación, también los servicios no se han aplicado por lo que estaba obligado. Véase, si el parcelador no implementa los servicios básicos de abastecimiento de agua potable, electricidad, red de saneamiento, red de recogida de aguas pluviales, transporte público, pavimentación de caminos de acceso y otros, como se ha dicho, está incurriendo en delito previsto en el ley 6.766 de 1979 en el artículo 50, con prisión de 1 a 4 años:

Art. 50. Se trata de un delito contra la administración pública.

I – iniciar, de todos los modos, o hacer parcelación o subdivisión de la tierra para fines urbanos sin la autorización de la entidad pública, o en violación de las disposiciones de esta Ley o de las normas pertinentes del Distrito Federal, los estados y municipios.

La infraestructura urbana (así como la posesión y la propiedad), por tanto, es responsabilidad del parcelador, que si no lo ha hecho puede ser procesado en un tribunal. Pero si el parcelador no lo hace, el municipio debería hacerlo. Si la solución no se lleva a cabo en el poder judicial, para que lo parcelador haga la infraestructura, las medidas del municipio serán utilizar los fondos públicos disponibles para mejoras de la infraestructura urbana.

En este sentido, la doctrina en Brasil afirma que "También regula haciendo obras de infraestructura en las que no han sido hechas por aquellos que parcelaran que la tierra." (ALFONSIN y FERNANDES, 2006). Por lo tanto, uno de los elementos esenciales del derecho a una vivienda digna se hace la infraestructura urbana.

Sin embargo, la posesión y la propiedad regular son también esenciales a una vivienda digna para la seguridad de las personas. La importancia de la parcelación de la tierra y su relación con el registro de la propiedad en España es similar, a ver:

Y es que aunque hoy los términos urbanismo y registro de la propiedad están indisolublemente relacionados, lo cierto es que no siempre fue así. De hecho, la interrelación entre los actos urbanísticos y el registro se inició en 1956, con la primera Ley de Régimen del Suelo. Desde entonces hasta ahora, la normativa urbanística se ha ido multiplicando y complicando, no solo por la transferencia de las competencias en la materia a las comunidades autónomas y por la intervención de las corporaciones locales en el desarrollo urbano, sino porque la aplicación en la práctica de dicha regulación, es decir, la ejecución del planeamiento diseñado por las Administraciones competentes, ha convertido al Registro de la Propiedad en una pieza esencial del sistema jurídico inmobiliario, que regula y garantiza los derechos de la Administración y de los particulares en los procesos de transformación del suelo, al imponer no solo limitaciones al contenido ordinario del derecho de propiedad, sino también el cumplimiento de cargas y obligaciones al -propietario. (CORREDOR, 2016).

Además, acerca del fenómeno de las parcelaciones ilegales en España, esto es algo que existe y es importante, pero visto como una excepción, de "carácter muy restrictivo", como se ha dicho por SANTIDRIÁN (2011):

Como consecuencia de esta problemática, se hace patente pues, la necesidad de regularización de los núcleos de población irregulares¹, y especialmente la de los dos ámbitos a los que a continuación nos referiremos, pues a lo largo de la última década ha sido constante el goteo de sugerencias y propuestas para su regularización tanto por parte de Grupos políticos, Colegios profesionales,

Asociaciones vecinales etc. La pretendida regularización de parcelas con esta condición (de irregularidad) como veremos más adelante estará siempre condicionada, pues no se puede hacer extensiva por múltiples motivos, tales como el nivel socio-económico de los que allí residen etc. Por ello diremos que gozará de un carácter muy restrictivo.

De lo expuesto hasta el momento, es evidente que se puede clasificar las parcelaciones ilegales en dos situaciones: parcelación irregular y ocupación ilegal (en ambos los casos, las personas viven en lugares que no cuentan con la propiedad ni con la posesión reconocidos por la ley). En ambos casos, las personas no tienen derecho a una vivienda digna en sus dos aspectos: servicios de infraestructura urbana y la regularidad de la posesión y la propiedad.

PARTE II

El contenido práctico de la regularización de la posesión y de la propiedad en Porto Alegre

Para los casos de regularización de las parcelaciones irregulares, las medidas de seguridad de la posesión y de la propiedad pasan por soluciones colectivas. La solución puede ser a través de los instrumentos de registro de parcelación con sistemas de registro más fáciles con base en la regulación de un órgano del poder judicial que hace la Dirección General de los Registros y Notariado, llamado Reglamento “Vive Legal” en Rio Grande do Sul. La solución también puede ser los instrumentos tales como la demarcación urbana y la legitimación de la posesión de la Ley 11.977 de 2009. Eso es porque, con estos dos tipos de instrumentos, es posible regularizar la propiedad a través de un único procedimiento que dará lugar, al final, en la apertura de los registros individuales de propiedad en nombre de cada persona, de acuerdo con su parcela.

En este sentido, los abogados del Estado en la ciudad de Porto Alegre trabajan en las áreas de la ciudad donde, incluso si hay alguna infraestructura (a menudo servicios de abastecimiento de agua y electricidad) sigue siendo necesaria la regularización legal de la posesión y de la propiedad.

Lo instrumento de la legitimación de la posesión dado lo certificado por parte del municipio, que se convertirá en propiedad sin ninguna intervención del poder judicial, previsto en la Ley 11.977 de 2009, artículo 60, ya está siendo utilizado por el municipio de Porto Alegre, aunque al principio en pocos casos. Ver si esto:

Art. 60. Sin perjuicio de los derechos derivados de la posesión ejercida previamente, el titular de lo certificado de la legitimación de la posesión, después de cinco (5) años de su registro, podrá pedir al oficial de Registro de la Propiedad la conversión de este certificado en el registro de la propiedad, con miras a su adquisición por prescripción, en virtud del art. 183 de la Constitución Federal.

En la actualidad, de acuerdo a los registros de la Fiscalía de la ciudad de Porto Alegre, existen 417 parcelaciones ilegales en regiones urbanas de la ciudad donde las personas no tienen derecho a una vivienda digna, por la falta de titularidad de la propiedad o reconocimiento público de la posesión de éstas personas. En cada una de estas parcelaciones ilegales pueden residir 15-800 familias. De estas áreas, 348 se encuentran en proceso de regularización, a partir de la elaboración de un Plan Especial de Regularización, con la definición de la parcelación en parcelas para vivienda y parcelas comunes, tales como parques y escuelas. Toda parcelación quedará sujeta a licencia o a la aprobación del proyecto. Después se hará la inscripción de parcelaciones en el registro de la propiedad. Todos estos requisitos administrativos se llevan a cabo por los abogados del Estado en la ciudad de Porto Alegre.

Siguiendo con los datos de 348 procesos de regularización colectivos que en la actualidad se están procesando en la ciudad de Porto Alegre, de acuerdo con datos de marzo/2016 son 69 los procesos que están con Plan Especial de Regularización firmados por un ingeniero o arquitecto, completados y son 34 procesos que están con los Planes en desarrollo y 16 están en un Plan ya aprobado. Los otros todavía están en etapas muy tempranas de búsqueda de documentos, visitas y de medición de las áreas.

Uno de los datos importantes en el avance de este proceso de regularización de la tierra es la participación de los residentes locales, que tienen contacto constante con

todas las fases del proceso. Para tener una idea, se hacen actas escritas de cada reunión que se realiza con las personas que viven en el lugar. En 2015 se llevaron a cabo 271 reuniones y de enero a marzo en el año 2016 ya son 51 las reuniones. En la mayoría de las reuniones se puede ver la colaboración entre los residentes y el municipio.

Hasta ahora se expusieron las formas colectivas de regularización de las parcelaciones irregulares. Por otro lado, en el caso de las ocupaciones ilegales donde no había previamente un parcelador que inició un proyecto normal de aprobación municipal, por lo general la ocupación de las parcelas es más desorganizada, con vías públicas consolidadas, con muy diferentes metrajes y con la anchura a veces insuficiente y por lo tanto más difícil de registrar una parcelación en su totalidad. Debido a que estas ocupaciones son consolidadas en el tiempo, en general se han resuelto los problemas básicos de acceso a los servicios de infraestructura, servicios que ya han sido colocados a disposición, dentro de los límites de su competencia, por el municipio. Si ya ha comenzado por algunas personas, a través de sus abogados, los procesos individuales de la obtención de la propiedad de cada lote a través de acciones individuales de usucapión junto al poder judicial, el municipio con el tiempo acaba por continuar esta forma de regularización de la propiedad, pero que depende del poder judicial.

En este contexto, es que la regularización de la tierra en la ciudad de Porto Alegre incluye lo ingreso con las acciones individuales de usucapión junto al poder judicial, por intermedio de los abogados del Estado en la ciudad de Porto Alegre. Esto se basa en la Ley de Porto Alegre 7433 de 1994 que autoriza al abogado del Estado actuar como un abogado que representa a cada una de las personas en acciones individuales de usucapión junto al poder judicial en casos de ocupaciones ilegales en parcelaciones de suelo urbano consolidado y cuando la elaboración de un Plan especial de regularización se vuelve demasiado compleja.

Por lo tanto, la base jurídica para la regularización de la tierra a través de la representación de las partes individuales en la acción usucapión está en el artículo 4 de la Ley 7433 de 1994, como se trata de ciudadanos necesitados:

Art. 4 - En la Asistencia Legal Municipal es responsable de:

I - actuar en interés de los ciudadanos y de las asociaciones necesitadas, en materia de regularización de tierras urbanas, el asesoramiento jurídico, la promoción de acciones junto al poder judicial [...].

De acuerdo con los datos hasta marzo de 2016, hay 206 acciones individuales de usucapión junto al poder judicial en 21 regiones municipales identificadas con ocupación ilegal y sin Plan Especial de Regularización para toda la comunidad. Estas acciones junto al Poder Judicial son individuales, es decir, lo abogado que representa los intereses de cada una de las personas de forma individual, pero en cualquier caso siempre con el objetivo de la política pública de regularización de tierras. De estas 206 acciones actualmente en curso, las más antiguas de ellas, tenían ingreso en 2000, 2001 y 2002 y todavía se están procesando al menos hasta que los datos de marzo de 2016, sin solución de mérito para determinar la adquisición de la propiedad por las personas.

Un hecho importante es que los abogados del Estado en la ciudad de Porto Alegre han entregado desde el año 2005, 417 propiedades a las personas después de terminadas las acciones individuales de usucapión junto al poder judicial y de registrada la propiedad. En este momento, marzo de 2016, hay 16 casos que se hayan finalizado y sólo están esperando para el registro de la propiedad junto al Registro de Propiedad.

Algunos datos de la investigación sobre estas acciones en curso muestran que entre la fecha de presentación de la acción y la fecha en que se emitió la primera cita, el tiempo medio de espera es acerca de 68 días. Son más de dos meses en promedio, sólo para comenzar la etapa de citación, la etapa inicial de un proceso de usucapión como tal en el Poder Judicial. Tendría sentido argumentar que este tiempo de espera podría reducirse en el caso de un procedimiento extrajudicial, pero no hay datos que indiquen cuánto tiempo sería reemplazado por estos datos.

Por otro lado, el análisis, del campo se compone de esos 206 casos, si se eliminan los que ya han comenzado la fase de prueba, es decir, finalizadas las citaciones y emplazamientos, se puede ver la duración de esta etapa del procedimiento en virtud de las normas de procedimiento judicial. Esta fase de notificaciones y citaciones de fase tiene, en promedio, cerca de 17 conclusiones del juez, que es, desde hace más de 17 veces

el juez ha sido instado a pronunciarse sobre alguna cuestión de citaciones y notificaciones. Esta fase, finalmente, tomar un promedio de más de 1700 días para procesar. Estos datos muestran que el poder judicial tarda una media de casi cinco años para realizar todas las citaciones y notificaciones necesarias para iniciar la investigación de la solicitud de usucapión en sí.

No parece que estos datos se van cambiando debido al análisis de los procesos que todavía están en el proceso de citas y citaciones. Estos datos ya han sido objeto de investigaciones que muestran OLIVEIRA y ICASURIAGA (2015).

Retomando la cuestión de los requisitos de ingreso para estas acciones de usucapión, como se ha dicho, a pesar de tratar con usucapiones individuales, todas las acciones son parte de la regularización de la tierra por el contexto de ocupación ilegal. La base jurídica de todas estas acciones es la prescripción establecida en la Constitución de 1988, regulada de la misma manera por el Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257 de 2001) y el Código Civil. Mira los dispositivos:

El artículo 183 de la Constitución de 1988:

Art. 183. Aquellos que posean como suya un área urbana de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados, por cinco años, ininterrumpidos y sin oposición, usando la como su morada o la de su familia, adquieren el dominio, siempre que no sean propietarios de otro inmueble urbano o rural.

1o. El título de dominio y la concesión de uso serán conferidos al hombre o a la mujer, o a ambos, con independencia del estado civil.

2o. Ese derecho no serán reconocido al mismo poseedor más de una vez.

3o. Los inmuebles públicos no se adquirirán por usucapión.

El artículo 9 del Estatuto de la Ciudad:

Art. 9 Aquél individuo que posee un área urbana o de construcción de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados, por cinco años, ininterrumpidos y sin

oposición, usando la como su morada o la de su familia, deberá adquirir el dominio de la misma, siempre y cuando que no sea propietario de otra propiedad urbana o rural.

§ 1 El título de dominio será otorgado al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente del estado civil.

§ 2 El derecho a que se refiere a este artículo no será reconocido al mismo poseedor más de una vez.

El artículo 1240 del Código Civil:

Art. 1240. Aquél que tiene, como suya, un área urbana de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados, por cinco años, ininterrumpidos y sin oposición, usando la como su morada o la de su familia, deberá adquirir el dominio de la misma, siempre y cuando que no sea propietario de otra propiedad urbana o rural.

§ 1 El título de dominio será otorgado al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente del estado civil.

§ 2 El derecho a que se refiere a este artículo no será reconocido al mismo poseedor más de una vez.

Como puede verse, las leyes se repitieron con el propósito de marcar su semejanza. Todas tienen requisitos similares para el reconocimiento de la posesión adversa como modo de adquisición de la propiedad: a) área o edificio urbano privado de hasta 250 m²; b) el uso para vivienda; c) plazo adentro de los 5 años de la posesión sin oposición; d) el propietario no puede poseer otra propiedad.

Por otro lado, si bien que sin una posición firme del Tribunal Supremo, la discusión acerca de la posibilidad de la posesión adversa de un área de menos de 250 m² de construcción (apartamentos en el edificio, por ejemplo) parece haber perdido el sentido puesto la disposición expresa en el art. 9 del Estatuto de la Ciudad cuando se habla de "zona urbana o edificio." En este sentido, ha entendido SCHÄFER (2003) ya

desde el Estatuto de la Ciudad y también hoy, MENDES afirma que no podría haber una "distinción hermenéutica que excepcionase las propiedades construidas por incidencia de la posesión adversa" (2014, p. 354). Sin embargo, ninguna de las 206 acciones de usucapión que es aquí es para los apartamentos en edificios.

Así que ahora, para la realización de regularización de la tierra a través de las acciones individuales de usucapión junto al poder judicial, los abogados del Estado representan a la persona para haber garantizado la seguridad de la propiedad. La solicitud junto al poder judicial deberá ir acompañada de la descripción de los hechos de la regularización de la vivienda, la base jurídica de la aplicación (Constitución, Estatuto de la Ciudad y el Código Civil retro) y la prueba de su derecho, la planta de la propiedad con descriptivo, ambos firmados por el técnico (ingeniero, por ejemplo) con una nota de Responsabilidad Técnica. Se requiere la cita del propietario oficial (es decir, que se encuentra registrado en el Registro de Propiedad) de la superficie total donde se inserta la posesión y la cita de confrontación, y el envío del edicto a los que están en lugar incierto y a las partes interesadas. Serán convocados representantes de las Haciendas Federal, Estatal y Municipal para decir de su interés, porque no es posible la usucapión del área pública. El fiscal del Ministerio Público interviene necesariamente en el proceso.

Sin embargo, se aprobó el 16 de marzo de 2015, la Ley 13.105, que es el nuevo Código de Procedimiento Civil, que entró en vigor el 18 de marzo de 2016. Y el proceso de usucapión ha sido objeto de varios cambios de acuerdo con esta nueva ley, sin cambiar la estructura inicial de las acciones. El principal cambio fue la creación de un proceso de usucapión que no se realiza por el poder judicial, sino directamente por el Registro de la Propiedad. Es un proceso administrativo, en el que el nuevo Código de Procedimiento Civil, artículo 1071 trajo cambios significativos en la Ley de Registros Públicos, la Ley 6.015 de 1973, con la creación de esta figura de usucapión extrajudicial (o administrativa). Mira los dispositivos:

Art. 1.071. Capítulo III del Título V de la Ley 6.015 31 de diciembre de 1973 (Ley de Registros Públicos), es efectivo, más la siguiente técnica. 216-A:

Art. 216-A. Sin perjuicio de los procesos judiciales, se admite la solicitud de reconocimiento extrajudicial de la posesión, el cual será procesado directamente a la oficina de Registro de la Propiedad del municipio en el que se encuentra la propiedad usucapiendo, con la petición del solicitante, representado por un abogado, acompañada de:

I - Acta notarial elaborada por el notario atestando en el tiempo de la posesión del solicitante y de sus predecesores, conforme el caso y sus circunstancias;

II - la planta y memoria descriptiva firmada por los titulares de un profesional legalmente calificado, con evidencia de anotación y responsabilidad técnica en su consejo de supervisión profesional, y firmada por los titulares de derechos reales y otros derechos inscritos o endosados en el registro de la propiedad usucapiendo y registro de las propiedades vecinas;

III – certificados negativos de los distribuidores en el distrito en que se encuentra el inmueble y domicilio del solicitante;

IV - justo título o cualquiera de los otros documentos que indiquen el origen, la continuidad, la naturaleza y el tiempo de posesión, tales como el pago de los impuestos y tasas que inciden en la propiedad.

Al principio, puede parecer un movimiento para evitar el retraso de los casos junto al Poder Judicial, para dar velocidad en su resolución. Pero si el vistazo más de cerca, sin embargo, se observa lo contrario. Como ya se ha discutido (OLIVEIRA y ICASURIAGA, 2015) la nueva acción de usucapión administrativo o extrajudicial es más completa en la etapa de citación, con las citaciones y emplazamientos, que es el que más tiempo consume. Por otra parte, aún requiere la presencia de un abogado, incluso si administrativa, lo que no simplifica los procedimientos para los poseedores de bajos ingresos.

Por lo tanto, todavía hay necesidad de los abogados del Estado en la ciudad de Porto Alegre para defender los intereses de los poseedores en los procesos de usucapión en la regularización de la tierra aquí descritos para los casos de ocupaciones ilegales

consolidadas en el tiempo. En Porto Alegre, en marzo de 2016, hay 33 personas hechos aplicación a los abogados del Estado en la ciudad para para comenzar con las acciones de usucapión y están aguardando. Para estas personas no se hará este usucapión administrativo o extrajudicial.

Conclusiones

Es evidente que el derecho social a la vivienda en Brasil debe entenderse como el derecho a una vivienda digna y eso significa dos cosas: la existencia de la infraestructura urbana (los servicios de abastecimiento de agua potable, electricidad, red de saneamiento, red de recogida de aguas pluviales, transporte público, pavimentación de caminos de acceso, viviendas en terrenos apropiados en relación con el medio ambiente, y otros) y también la regularidad jurídica de la posesión y de la propiedad, de acuerdo con las leyes civiles.

La regularización de la tierra es competencia del municipio y, de acuerdo con la experiencia de Porto Alegre, se utiliza dos tipos de instrumentos para la regularización de la posesión y de la propiedad: uno basado en soluciones colectivas, con instrumentos de registro de parcelación con sistemas de registro más fácil como aquel del Reglamento “Vive Legal” o la de la demarcación urbana y la legitimación de la posesión de la Ley 11.977 de 2009. Otro basado en la acción de usucapión individual junto al Poder Judicial, como instrumento de regularización de la tierra para obtener el derecho a la propiedad de la vivienda. Este derecho significaría el aspecto de la seguridad del derecho fundamental a la vivienda.

Si contamos todos los procesos de regularización de la tierra que están haciendo hace muchos años en la ciudad de Porto Alegre, nos damos cuenta de que esto es una necesidad práctica para lo derecho social a vivienda digna, pero hay una creciente demanda que debería dejar de existir.

De todos modos, el papel de los abogados de la ciudad de Porto Alegre, junto con los poseedores, a través de acciones administrativas, es necesario para dar contenido

y efecto al derecho social a la vivienda digna. En este sentido, la ciudad de Porto Alegre ha hecho trabajo activo en regularización de la tierra para poner en práctica el derecho a una vivienda digna.

Referencias

ALFONSIN, Betânia. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. *Regularização fundiária sustentável* - conceitos e diretrizes, Brasília, Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL. IBGE. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431490>. Acesso em 01 mar.2016.

BRASIL. *Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 19 out. 2015.

_____. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Lei de Registros Públicos. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm>. Acesso em: 19 set. 2015.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 19 out. 2015.

_____. *Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em

áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 19 out. 2015.

_____. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 19 out. 2015.

<http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2508:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 02 out. 2015.

CORREDOR, Beatriz. *Un tributo a Rafael Arnaiz Eguren*. Disponível em: http://cincodias.com/cincodias/2012/05/28/economia/1338317744_850215.html Acesso em: 01 abril 2016.

COSTA, Carlos Magno Miqueri da. *Direito Urbanístico Comparado*. Curitiba: Juruá, 2009.

LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão urbana*. São Paulo, Martin Fontes, 1997.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. Limitações ao direito de propriedade. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*. v. 106, n. 106-107, p. 839-855, 2012.

MARIGONI, Gilberto. Nossas cidades estão ficando inviáveis. Entrevista com Erminia Maricato [27 jul. 2011]. *Desafios do Desenvolvimento IPEA*, São Paulo, ano 8, ed. 66, 2011. Disponível em:

<http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2508:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 02 out. 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014.

MUKAI, Toshio. *Temas Atuais de Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2007.

OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes de; ICASURIAGA, G. L. . O usucapião como instrumento de políticas públicas municipais para regularização fundiária: o caso do Município de Porto Alegre e as indagações sobre a nova forma não judicial do usucapião. *Juris Plenum Direito Administrativo*, v. 2, p. 11-26, 2015.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico*. 4. ed. rev. São Paulo: RT, 2014.

PORTO ALEGRE. *Lei Municipal nº 7.433, de 06 de junho de 1994*. Cria a Assistência Jurídica Municipal junto a Procuradoria-Geral do Município, cria cargos e da outras providencias. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=2&p_secao=71>. Acesso em: 19 out. 2015.

PORTO ALEGRE. Relatório de atividades da Procuradoria Municipal de Assitência e Regularização Fundiária/PARF. 2016.

SANTIDRIÁN, Javier Cortés. *Parcelaciones ilegales: planeamiento, gestión y disciplina*. [2011] Disponível em: http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/14769/javier_cortes_tesina.pdf?sequence=5 Acesso em 30 mar. 2016.

SAULE Jr., Nelson. Instrumentos de Monitoramento do Direito Humano à moradia adequada. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SCHÄFER, Gilberto. Aspectos da usucapião especial urbana na constituição e no estatuto da cidade. *Revista da Ajuris*, v. 89, p. 71, mar. 2003.

SILVA, José Afonso. *Teoria do Conhecimento Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014.