



مداخلات شهرداری در واگذاری حق استفاده از زمین

خانه‌سازی برای افراد کم‌درآمد در برزیل^۱

مترجمان: علی ذوقی^۲، یلدا بلارک^۳

شماره: ۰۰۴۰۳

چکیده

شکست مداخلات تمرکز یافته‌ی دولت در بازار زمین و مسکن تا دهه‌ی ۸۰ میلادی [در برزیل]، به صورت گسترده‌ای مستندسازی شده است. با تداوم دموکراسی در برزیل، راه‌حل‌های دیگری با موفقیت نسبی در شهرداری بکار گرفته شد. در این میان در اواخر دهه‌ی ۸۰، رویکرد امیدبخشی با هدف اسکان فقراى شهری، با عنایت به حق استفاده از زمین برای ساخت مسکن اجتماعی (اگرچه با موقعیت غیرقانونی/غیررسمی موجود) آغاز گردید. اما جای خالی تحلیل سیستماتیک این برنامه‌ها احساس می‌شود. این تحقیق به ایجاد بحث در زمینه‌ی ادبیات محدود موجود کمک می‌کند. هدف این مقاله، بررسی تأثیر ابزارهای قانونی برای تضمین حفظ خانوارهای ساکن در زمین‌های دارای اختلافات قانونی، و دائمی بودن سرمایه‌گذاری‌ها در قطعات مذکور می‌باشد.

کلمات کلیدی: مداخلات شهرداری، گزینه تصرف زمین، برزیل.

^۱ این نوشتار، ترجمه مقاله MUNICIPAL INTERVENTIONS IN DELIVERING ALTERNATIVE LAND TENURE AND LOW-INCOME HOUSING MARKTES IN BRAZIL نوشته دکتر فلاویو دسوزا از گروه مطالعات شهرسازی، دانشگاه فدرال آلاگواس، دانشکده معماری و شهرسازی، برزیل و مهندس آنا کوالجانتی از گروه مطالعات شهرسازی، دانشگاه فدرال آلاگواس، دانشکده معماری و شهرسازی، برزیل می‌باشد.

^۲ azouqi@gmail.com

^۳ Yaldabelarak@gmail.com

مقدمه

شکست مداخلات تمرکز یافته‌ی دولت در بازار زمین و مسکن تا دهه‌ی ۸۰ میلادی [در برزیل]، به صورت گسترده مستندسازی شده است. با تداوم دموکراسی در برزیل، راه‌حل‌های دیگری با موفقیت‌های نسبی در شهرداری بکار گرفته شد. در این میان در اواخر دهه‌ی ۸۰، رویکرد امیدبخشی با هدف اسکان فقرای شهری در سکونت‌گاه‌های خود، با عنایت به حق استفاده از زمین برای ساخت مسکن اجتماعی (اگرچه با موقعیت غیرقانونی/ غیررسمی موجود) آغاز گردید، اما جای خالی تحلیل سیستماتیک این برنامه‌ها احساس می‌شود و این برنامه‌ها به ایجاد بحث در زمینه‌ی ادبیات محدود موجود کمک می‌کند. برای مثال، دسترسی به زمین‌های شهری برای مسکن‌سازی یکی از مهم‌ترین مسائل برای بسیاری از خانواده‌های فقیر کشورهای در حال توسعه در دهه‌های اخیر بوده است. اخیراً از آنجا که زمین‌های دارای خدمات یکی از مشاخره‌انگیزترین موارد در بازار محسوب می‌شود، مسائل مربوط به دسترسی به زمین‌های شهری مسئله حادی شده است.

بنابراین هدف این مقاله، بررسی تأثیر ابزارهای قانونی جهت تضمین این نکته است که سکونت خانوارهای ساکن در زمین‌های دارای اختلافات قانونی دائمی شود و سرمایه‌گذاری‌ها به صورت پایدار انجام شود. این مقاله به تشریح این موضوع و نتایج حاصله با استفاده از ابزار CRRU برای ایمنی حق تصرف زمین در نمونه‌های رسیف^۱ و پورتو آلگره^۲ در برزیل می‌پردازد. به طور کلی اطلاعات از مصاحبه‌های دقیق با مسئولان اداری ارتقاء وضع مسکن کم‌درآمدها در رسیف و پورتوآلگره بدست آمد. این تحقیق بر عملکرد مداخله عمومی در بازار زمین و مسکن از طریق قانونمند کردن سکونتگاه‌های غیررسمی تمرکز داشته و در خصوص انگیزه‌ای که این امر به افراد جهت کسب حق دارایی و گرفتن وام برای سرمایه‌گذاری می‌دهد، بحث می‌کند. همچنین اطلاعاتی از مدارک اداری ارزیابی عملکرد شهرداری‌ها در ارائه واحدهای مسکونی قانونی، اجرای فرم تصرف زمین، ثبت اسناد و همچنین میزان مداخله عمومی برای قانونی کردن بازار زمین و مسکن، جمع‌آوری شده است.

تغییر در گرایش‌های شناسایی حقوق مسکن‌های اجتماعی در برزیل، به طور کامل صورت یافته است، بررسی‌های موردی نیز بر این امر تأکید دارند. با این حال باید به بعضی موضوعات بیشتر پرداخته شود، مانند: راه‌حل‌های انعطاف‌پذیر از سوی بخش قضایی برای راه‌های دیگر حق تصرف زمین به عنوان قسمتی از حقوق قانونی و شناخته شده، نیاز به کنترل بیشتر در قسمت قوانین شهرداری، از جمله توانایی ثبت و انعقاد قرارداد با حق استفاده از زمین برای خانه‌سازی و در نهایت، استفاده بیشتر از این ابزارها برای تأثیرگذاری بر روند بازار.

از آنجا که مردم فقیر به دلیل فقدان درآمد پایدار، نمی‌توانند از پس پرداخت‌های ماهیانه برآیند، حق استفاده از حقوق مالکیت به عنوان تضمینی برای سرمایه‌گذاری می‌تواند نیرو بخش و از سوی دیگر، تهدیدکننده پایداری حقوق مسکن اجتماعی باشد. در نتیجه، متغیر اصلی برای تعیین کارایی بازار، درآمد بالاتر خانوار می‌باشد و لزوماً حقوق قانونی برای وام‌های استفاده از زمین، نمی‌تواند تضمین‌کننده باشد. سیاست‌های اجتماعی برزیل برای رسیدگی بهتر به مسأله فقر، باید این موضوع را مد نظر قرار دهد.

سیاست‌های عمومی و دسترسی به زمین‌های مسکونی برای فقرا

در برزیل، مانند بیشتر کشورهای آمریکای لاتین، سیاست‌های "رفاه اجتماعی" در دوره حکومت نظامی (۱۹۶۴-۱۹۸۵) به اجرا گذاشته شد. تا قبل از این دوره، تهیه زمین مسکونی توسط بازار با مداخله محدود حکومت انجام می‌شد. چون بازار، زمین مسکونی را با قیمت مناسب عرضه نمی‌کرد، فقرا به زمین‌های غیرقانونی و غیررسمی مانند تصرف زمین، تفکیک زمین و ... روی آوردند. این الگو در بیشتر کشورهای آمریکای لاتین وجود داشت. سیاست‌های رفاه اجتماعی ظاهراً به این موضوع پرداخت و از بالا کنترل واگذاری زمین را انجام داد.

در پی تصویب قانون اساسی جدید برزیل در ۱۹۸۸، شهرداری‌ها قدرت یافتند تا به اجرای سیاست‌های حل مشکل اختصاص زمین و بهبود وضعیت مسکن در سکونتگاه‌های موجود بپردازند. اما آنها نقش فعال طولانی در ساخت و ساز نداشتند، به جز موارد خاص در

¹ Recife

² Porto Alegre

پورتو آلگره، سائوپائولو، بلو هوریزونته^۱، ریودوژانیرو^۲، سالوادور^۳، رسیف، فورتالزا^۴ و چند شهر دیگر برزیل. این تجربیات، در کل تأثیر بسیار کمی در کاهش تقاضا برای خانه‌های اجتماعی داشت. با اینکه اکنون تغییرات خرد در خانه‌سازی اجتماعی روش مناسب‌تر مداخله نسبت به پروژه‌های ساخت مسکن انبوه در گذشته است، این تغییرات اکنون محلی است و هنوز نتوانسته ساختار اجتماعی حق استفاده از زمین را متحول کند.

سیاست‌های رفاه اجتماعی از جمله برنامه‌های مسکن اجتماعی در برزیل، مشابه بسیاری از کشورهای در حال توسعه، نقش ضد و نقیضی در توسعه کشور داشته‌اند. این سیاست‌ها در برزیل، مشابه بیشتر نقاط دنیا و در تجارب اروپا، به عنوان مکمل سیستم پشتیبان در اقتصاد بازار مطرح نبوده است. سیستم رفاه اجتماعی در کشورهای در حال توسعه مانند برزیل، تاریخ متفاوتی دارد و در ابتدا نه به عنوان راه حل مقابله با بازار آزاد، بلکه به عنوان وسیله‌ای برای دیکتاتوری نظامی با انتهای مشخص در آن دهه توسعه می‌یابد. دوم، سیاست‌های رفاه اجتماعی هرگز نقش پشتیبان تقویت اقتصاد بازار را نداشته است، زیرا اقتصاد برزیل هرگز برای استفاده از حقوق خود آنقدر قدرتمند نبوده است. سوم، ارائه تسهیلات رفاهی شهری و سیاست‌های ساخت مسکن نیازمند یک مدیریت محلی قدرتمند است. ولی شهرداری‌های برزیل همواره بسیار ضعیف بوده و به دلایل متفاوت قادر به پیش بردن برنامه‌های اجتماعی نبودند. یکی از بی‌کفایتی‌های آنها در عدم توانایی جمع‌آوری درآمدهایی است که می‌تواند بسیاری از سیاست‌های اجتماعی عادلانه در تسهیلات شهری و مسکن را به اهداف خود برساند. در بسیاری از موارد، شهرداری‌ها به سرمایه‌های دولت وابسته بودند. پتانسیل توسعه سیاست‌های اجتماعی مسکن هنوز وجود دارد و امکان آن با ایجاد عدم تمرکز اداری به وجود می‌آید. تاکنون بعد از گذشت نزدیک به دو دهه دموکراسی بعد از حکومت نظامیان، سیاست‌ها در دو سطح ملی و شهرداری به سمت توانمند ساختن بازار حرکت کرده است. یکی از مهم‌ترین اهداف این مقاله، پرداختن به اقداماتی است که در رسیف و پورتوآلگره برای دستیابی به راهپایی برای مسکن فقراء با دادن حق تصرف مسکن در یک برنامه قانونی تصرف زمین می‌باشد. با توجه به پدیده تسخیر زمین به عنوان شکل اصلی فرآیند شهرسازی در برزیل، CRRU با هدف رسمیت بخشیدن به سکونت غیررسمی و ارتقاء شرایط زندگی ساکنان این نواحی طراحی شد. تغییر از مداخله مستقیم به طرح‌های جامعه محور همراه با کم کردن مداخله دولت انجام شد و هدف ZEIS ضمانت حق تصرف توسط دولت، برای ساکنان با کنترل نسبی بازار مسکن در این محدوده مشخص از شهر بود. این تحلیل به جستجوی اثرات این طرح‌ها می‌پردازد.

برنامه "اعطاء حق مسلم استفاده"^۵ و مناسب بودن آن در زمینهای با مالکیت عمومی در برزیل

نرخ شهرنشینی در حالی در برزیل بالاست (بیشتر از ۸۰ درصد از کل جمعیت) که بیشتر آنها (۴۰ درصد از کل این جمعیت) در سکونتگاه‌های غیررسمی زندگی می‌کنند. در این نواحی، جدال برای حق تصرف زمین بسیار حادتر شده است (مخصوصاً در زمین‌های با مالکیت خصوصی) و باعث به‌وجود آمدن بازار جداگانه فقرا برای تصرف زمین با مالکیت عمومی شده است. قبلاً نسبت به وجود و بقاء سکونتگاه‌های افراد کم‌درآمد بر روی زمین‌های دولتی بردباری وجود داشت (De Souza, 1998, 2001) ولی از آنجا که رقابت در مورد زمین‌های دولتی افزایش یافته، این بردباری نیز کاهش یافته است. به طور کلی، فقراء باید برای پیروز شدن در بازار بین خود رقابت کنند، اما اخیراً مسائل محیطی و مسائل تاریخی باعث کاهش زمین‌های عمومی که دولت می‌توانست خانه‌سازی را تحمل کند شده است. قسمتی از زمین‌ها اکنون سایت تاریخی، محدوده حفاظت شده محیطی و غیره هستند. در بعضی از موارد، فقراء برای آزادسازی زمین برای کاربری‌های دیگر، مجبور به رفتن به مناطق دیگر شدند که موجب کم شدن ذخیره زمین‌های عمومی شده است.

اکنون شرایط برای آماده‌سازی زمین نسبت به قبل بسیار سخت‌تر است و قوانین محکمی برای کاربری‌های زمین در برزیل تصویب شده است. برای مثال بر اساس قانون اساسی برزیل (مصوب ۱۹۸۸) مسئولیت اصلی حفظ میراث فرهنگی با نهادهای دولتی

1 Belo Horizonte

2 Rio de Janeiro

3 Salvador

4 Fortaleza

5 Concession of Real Right to Use (CRRU)

حکومت مرکزی، ایالتی و شهرداری‌ها) است (CF, 1988, Art 23) و از آنجا که زمینهای عمومی یک میراث عمومی است، الزامی است که قوانین زمین‌های با مالکیت عمومی با قانون اساسی هماهنگ باشد (Lima, 2002).

تصمیمات باید محدودکننده و کنترل‌کننده کاربری زمین باشند و قسمتی از آن به منظور دنبال کردن مسائل اجتماعی برای مسکن عمومی تضمین شده باشد (CF, 1988). برای زمینهای خصوصی، امکان اجرای قانون اجاره^۱ وجود دارد و این ابزار باعث انتقال دارایی به متقاضیان بر اساس شناسایی حقوق به دست آمده آنان در طول زمان است.

قانون اجاره در مورد زمین‌های عمومی، در برزیل وجود ندارد. متعارف‌ترین ابزار قانونی اجرایی قانون، اعطای حق مسلم استفاده برای زمین (CRRU) می‌باشد. این قانون در سال ۱۹۶۷ به تصویب رسید (Decree No. 271/67, Art 7 and 8) و در زمین‌های عمومی و خصوصی قابل اجراست. با این حال، استفاده از این قانون برای تضمین حق تصرف زمین‌های عمومی برای فقرا در برزیل تا اواخر دهه ۱۹۸۰ مستند نشده بود. قسمتی از آن به خاطر دوران گذار به سوی دموکراسی در برزیل بود که در سال ۱۹۷۹ شروع شد و تا سال ۱۹۸۸ (سال بازبینی قانون اساسی) ادامه داشت.

سال ۱۹۷۹ زمان مهمی در شناسایی حقوق مسکن‌های اجتماعی در برزیل بود. برای مثال در رسیف، پروژه‌های به نام "پروژه رسیف"^۲ توسط بانک جهانی سرمایه‌گذاری شد تا مباحثی در خصوص ایجاد "مناطق ویژه منافع اجتماعی"^۳ در رسیف در سال ۱۹۸۳ ایجاد شود. این پروژه دستورالعمل‌هایی برای طراحی این مناطق در رسیف ارائه داد و در سال ۱۹۸۳ بیست و سه منطقه برای این هدف در نظر گرفته شد، اما تنها در سال ۱۹۸۷ با تصویب قانونی با نام "پریزیس"^۴ این مناطق عملیاتی شدند.

از سال ۱۹۸۵ با پایان یافتن حکومت نظامی در برزیل، بیشتر موارد اجتماعی به سوی عدم تمرکز حرکت کرد و جنبه‌های منفی آن بر روی قوانین دموکراتیک اثر گذاشت. این وضعیت برای پشتیبانی از برنامه‌های محلی برای به دست آوردن حق بیشتر به وجود آمد و به انتخاب شهرداران جدید با فرصت عمل برای گروه‌های کم‌توان انجامید. برای مثال شهرداری که برای رسیف، بلو هوریزانته، ساوپائولو و پورتوآلگره انتخاب شدند، عمدتاً چپ‌گرا بودند و فضا برای سیاست‌های رسیدگی به فقراء و ایجاد ZEIS در رسیف و بلوهوریزانته آماده شد.

قانون پریزیس به طور صریح CRRU را به عنوان ابزار ساماندهی زمین‌های عمومی و تصرف غیرقانونی زمین اعلام داشت. این قانون ادعا کرد کورونل فابریسیانو^۵ اولین نمونه CRRU در برزیل است. در آنجا نمونه‌ای از CRRU اجرا شد و ذی‌نفعان توانستند به به طور مساوی از زمین استفاده کنند. داده‌های کیفی تأکید کننده این امر بودند که منطق استفاده از CRRU در رسیف برای دو منظور است:

(۱) این روش می‌تواند راه سریعتری برای حل موضوع پدید آورد.

(۲) این روش مناسب‌ترین ابزار قانونی را برای تضمین حق تصرف زمین برای افرادی که زمین‌های عمومی را گرفته‌اند، ارائه می‌دهد. در مورد پورتو آلگره، قانون شهرداری در سال ۱۹۹۰ استفاده از CRRU را برای ساماندهی زمین‌های عمومی برای مسکن‌های اجتماعی تصویب کرد و اولویتی برای حل نزاع بر سر حق تصرف زمین در اراضی عمومی قائل شد.

این روش، ابزار قانونی برای امنیت حق تصرف زمین برای متقاضیان است و انتقال‌دهنده دارایی از صاحب زمین به صاحب سرمایه نخواهد بود. در عوض، افراد را با حقوق مسلم خود برای استفاده از زمین در یک دوره زمانی (قابل تجدید برای همان مدت) در حالی که زمین در اختیار دولت است، مواجه می‌کند.

با این حال، ابزارهای دیگری مانند گواهی و اجازه استفاده وجود دارد که دارایی زمین را انتقال نمی‌دهند، ولی از آنجا که ذی‌نفعان نمی‌توانستند حکومت را تحت فشار قرار دهند برای افراد قابل اطمینان نبودند. حکومت می‌توانست قرارداد را در هر زمانی فسخ کند و هیچ ضمانتی برای پرداخت خسارت به افراد وجود نداشت. داده‌های کیفی مؤید این امر هستند که این ابزارها در دهه ۱۹۸۰ مورد استفاده قرار گرفت، ولی همه آنها کم‌کم توسط روش CRRU جایگزین شدند.

^۱ این قانون در زمین‌های خصوصی با ۲۵۰ متر مربع به بالا امکان اجرا دارد و مالک زمین نمی‌تواند ساکنان را به مدت ۵ سال متوالی بدون پرداخت اجاره، تغییر دهد.

^۲ Projeto Recife

^۳ Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

^۵ Coronel Fabriciano

^۴ PREZEIS

قوانین شهری و اعطاء استفاده خاص برای خانه‌سازی^۱

قوانین شهری باعث تقویت ایده مسکن‌های اجتماعی و کارکرد دارایی‌های اجتماعی می‌شد و قانون "مدیدا پراویزوریا"^۲ مبنی بر تخصیص زمین‌های عمومی برای مسکن‌های اجتماعی (در تمام سطوح فدرال)، این ایده را تضمین می‌کرد. پیرو قانون MP، ساکنان می‌توانند از حکومت حق استفاده از زمین‌های عمومی برای ساخت مسکن‌های اجتماعی را درخواست کنند و حکومت باید در طول یک سال حق مسکن افراد را تضمین کند. حکومت باید حق استفاده از زمین‌های تحت تسخیر را به مالک بدهد و یا افراد ساکن را با توجه به قانون حق تصرف زمین تغییر مکان دهد. با این حال این حق برای افرادی که قبل از سال ۱۹۹۷ زمین‌های با مالکیت عمومی را تصرف کردند، محفوظ است. این بدان معناست که حق مسکن اجتماعی در زمین‌های عمومی در آینده باعث مشکلاتی خواهد شد، ولی ابزار قانونی صرفاً همان CRRU خواهد بود. بر اساس مطالعات لیم (Lima 2002) و هورباچ (Horbach 2002) می‌توان ادعا کرد که MP باعث توسعه حق مالکیت تعارضی^۳ تسخیرکنندگان زمین‌های عمومی شده زیرا CSUH بیانیه‌ای برای حق دارایی در طول زمان (از طرف حکومت به مالکان) مالکان را اعلام کرد. در صورت تصویب این قانون، تمایل به حق تصرف زمین‌های عمومی موجب رد شدن قانون اساسی سال ۱۹۸۸ می‌شد.

با این حال CSUH باعث انتقال مالکیت زمین از حکومت به افراد نمی‌شد. تنها باعث این شد که مردم از خانه‌های خود به عنوان تضمین استفاده کردند زیرا حق استفاده از زمین با حق استفاده از سطح کاملاً جدا بود. این به این معنا می‌باشد که مالکیت تعارضی، حق افراد برای مالکیت را تضمین می‌کرد. (که شامل حق استفاده از زمین به عنوان تضمین برای سرمایه‌گذاری بود) در حالی که CSUH تضمین کننده حق مسلم استفاده از زمین به عنوان تضمین بود مشابه با مالکیت مطلق، اما فقط برای استفاده از مزایا. اینکه حق کامل مالکیت و حق استفاده از عرصه تا چه اندازه در بازار مطرح می‌باشد، شناخته نشده است. تفکر اولیه پیش‌بینی می‌کند که این مورد باعث می‌شود بازار کار کند تا جایی که بیشتر مسکن کم درآمدها معامله شود (که در زمینهای غیر رسمی وجود دارند)، این همان خانه‌ای است که مهمترین وسیله تجارت است. جدا کردن تسهیلات (در حالت غیررسمی) باعث تسهیل معامله می‌شود، و این مورد باعث افزایش اطمینان در افراد می‌شود. شناسایی میزان تغییرات در احساس امنیت در بین افراد موجود در بازار خانه‌های ارزان (جایی که CSUH و حق استفاده از سطح اجرا می‌شود) بسیار سخت است و نیاز به مطالعات بیشتری دارد. این موضوع با این مطالعه کامل نمی‌شود و با توجه به اینکه مورد بحث است، مقامات قضایی برزیل در مورد آن نظرات مختلفی دارند. بنابراین قسمت بعد باز می‌گردد به بحث در مورد CRRU و اثرات این ابزار در سیاست‌های عمومی برزیل.

ابزار CRRU در رسیف و پرتو آلگره

الف) نمونه موردی رسیف

رسیف با جمعیتی حدود ۱۴۰۰۰۰۰، مرکز استان پرنامبوکو^۴ در شمال برزیل واقع شده است. برآورد شده که حدود نیمی از جمعیت آن در ۶۰۰ سکونتگاه فقیرنشین زندگی می‌کنند که ۳۰۰ تا از آنها در ۶۵ منطقه ZEIS واقع شده‌اند. از میان آنها ۳۴ منطقه ZEIS در فرآیند ساماندهی اراضی قرار دارند و وضعیت فیزیکی آنها از طریق برنامه‌ها در حال رشد است در حالیکه یکی از آنها نیز کاملاً ساماندهی شده است (کورونل فابریسیانو).

CRRU تنها در ۷ منطقه مورد استفاده در این مقاله، نسبت به ۳۵ منطقه ZEIS، اتخاذ شده است (جدول ۱). ۲۸ منطقه باقی‌مانده که در جدول نیامده است در مراحل ساماندهی هستند و چون از CRRU استفاده نکرده‌اند مورد مطالعه واقع نشدند. با این حال

¹ City Statute and the Concession of special use for Housing (CSUH)

^۲ Medida Provisoria (MP). قانونی برای تخصیص زمین‌های عمومی برای مسکن‌های اجتماعی (در تمام سطوح فدرال)

³ Adverse possession

⁴ Pernambuco

CRRU تنها در مواردی خاص مورد استفاده کامل است، مانند کورونل فابریسیانو و قسمتی از کولهاس^۱ و تا کنون بر اساس قوانین برزیل برای اعتبار آن باید قراردادی بسته شود وگرنه موارد بدون قرارداد باعث مشکلاتی خواهند بود.

اسم منطقه ZEIS	تعداد قطعات زمین	تعداد CRRU های صادر شده (%)	تعداد CRRU هایی که می‌خواهند به اداره ثبت فرستاده شوند (%)	تعداد CRRU هایی که به اداره ثبت فرستاده شدند (%)	تعداد CRRU هایی که به ثبت رسیده‌اند (%)
کرنل فابریسیانو	۸۲	۸۲ (۱۰۰٪)	-	-	۸۲ (۱۰۰٪)
انترا آپولسو ^۲	۱۰۹۷	۶۲ (۵.۶٪)	-	۱۶ (۲.۵۸٪)	۴۶ (۷۴.۲٪)
توروئس ^۳	۶۰۲	۱۰۱ (۱۶.۸٪)	-	-	۱۰۱ (۱۰۰٪)
کولهاس	۱۴۹۷	۶۲۰ (۴۱.۴٪)	۳۵۲ (۵۶.۸٪)	-	۲۶۸ (۴۳.۲٪)
ویلا یونیاو ^۴	۳۵۶	۲۷۸ (۷۸.۱٪)	۳۴ (۱۲.۲٪)	۲۴۴ (۸۷.۸٪)	-
یاردیم یوچائو ^۵	۶۳۱	۲۵ (۴٪)	۲۵ (۱۰۰٪)	-	-
گروه گرال ^۶	۱۳۸	۱۰۴ (۷۵.۴٪)	۱۰۴ (۱۰۰٪)	-	-
مجموع	۴۴۰۳	۱۲۷۲ (۲۸.۹٪)	۵۱۵ (۴۰.۵٪)	۲۶۰ (۲۰.۵٪)	۴۹۷ (۳۹.۱٪)

جدول شماره ۱- تعداد CRRU های صادر شده و ثبت شده در منطقه ZEIS در رسیف

تعداد CRRU های صادره از شهرداری رسیف بستگی به دارایی‌های آن دارد (زمینهای با مالکیت عمومی)، بستگی به وجود کارت شناسایی از افراد تقاضا دهنده نیز می‌باشد (موارد زیادی دیده شده است که افراد شناسنامه، کارت شناسایی، کارت تأمین اجتماعی و ... نداشتند)، و همچنین بستگی به مشارکت فعال در فرآیند ساماندهی دارد زیرا آنها مجبور هستند در جلسات، نشست‌ها و ... شرکت کنند و در نهایت این موضوع بستگی به وجود تعداد مناسب زمین که از استانداردهای قانون پریزیس برخوردارند، دارد (نباید بزرگتر از ۱۵۰ متر مربع برای مسکن خانوارهای متقاضی باشد). در نتیجه در ستون CRRU های صادر شده، این موضوع الزاماً کافی بودن اقدامات شهرداری را نشان نمی‌دهد، اما نشان دهنده کافی بودن زمینها برای CRRU می‌باشد.

در مورد کافی بودن، می‌توان از روی CRRU های آماده برای فرستادن به اداره ثبت این موضوع را دریافت، تعداد CRRU های آماده برای فرستادن و تعداد CRRU های ثبت نام شده در اداره ثبت. واضح است که کارکرد اداره ثبت یک متغیر مهم برای اجرای فرآیند می‌باشد.

از روی تعداد موارد CRRU که برای فرستادن به اداره ثبت آماده‌اند، باید این نکته را تأکید کرد که تأخیر و بروکراسی اداری برای انعقاد قرارداد در شهرداری وجود دارد، ذی‌نفعان باید آن را امضاء کنند، مسئولین شهرداری باید آن را تأیید کنند و در نهایت شهردار باید قرار دادها را امضاء کرده و به اداره ثبت بفرستد. در اداره ثبت مرزهای قطعات باید به طور کامل شناسایی شوند، این نکته نیز فرآیند قانونی را به تأخیر می‌اندازد. در بعضی موارد خواص فیزیکی سکونتگاهها، و در نظر داشتن استانداردهای شهری مناسب فرآیند را بسیار دشوار می‌کند، و این فرآیند اولیه نیز باعث به تأخیر افتادن رشد قانونی طرح می‌شود.

از روی تعداد CRRU هایی که برای اداره ثبت فرستاده شده، می‌توان گرایش‌های بوروکراتیک شهرداری را درک نمود. زیرا باید قرارداد تهیه شود، افراد ذی‌نفع باید آن را امضاء نمایند، مشاور قانونی شهرداری باید آن را تأیید کند و بالاخره شهردار باید هریک از این قراردادها را امضاء نماید و پرونده بعد از این مراحل به اداره ثبت ارسال گردد. در شهرداری رسیف، گردش کار بر اساس بررسی مورد به مورد پرونده‌ها می‌باشد و پرونده‌ها را با توجه به اینکه برخی از ZEIS ها ممکن است در محدوده این یا آن اداره ثبت باشد به آنجا می‌فرستند. با این حال بازنگری کلی در قوانین برای قوی‌تر کردن شهرداریها برای ثبت مالکیت هنوز مورد نیاز است. اما این واقعیتی

¹ Coelhos

² Entra Apulso

³ Torroes

⁴ Vila Uniao

⁵ Jardim Uchoa

⁶ Greve Geral

است که تاکنون شهرداری‌ها این قدرت را برای ساماندهی زمین‌های مسکونی نداشته‌اند. برای تکمیل قسمتی از فرآیند ثبت در شش سال قبلی اقدام شده و کار هنوز به اتمام نرسیده‌است.

همانطور که می‌توان در جدول ۱ دید تمام موارد CRRU که برای اداره ثبت فرستاده شدند منتظر جواب خود از ثبت می‌باشند. در این دوره در بیشتر موارد قرارداد باید تجدید نظر شود و ذی‌نفعان، مشاور حقوقی و شهردار دوباره باید آن را امضاء کنند. در بعضی موارد به علت این تأخیر وقتی قرارداد برای بازبینی می‌آید بعضی افراد ذی‌نفع دیگر در قید حیات نیستند، و یا افراد مجبور به ترک زمین خود شده‌اند و یا شهردار در انتخابات دیگر انتخاب نمی‌شود. این مورد نشان دهنده پیچیدگی کارایی در فرآیند قانونی است. بررسی‌های قبلی (De Souza, 1998) نشان‌دهنده این امر است که تمام قراردادهای CRRU برای انترآپولسا و توروئس در اواخر سال ۱۹۹۶ برای امضاء توسط شهرداری آماده بود، اما در سال ۲۰۰۳ فقط ۱۶ تا از ۴۶ قراردادهای ساکنان انترآپولسا، و ۲۷ تا از ۱۰۱ قراردادهای ساکنان توروئس برای اداره ثبت ارسال شدند و هنوز هیچ‌کدام از آنها برای ارائه به ذی‌نفعان به شهرداری بازگردانده نشده‌اند (De Souza, 2004).

همانطور که در جدول ۱ دیده می‌شود بررسی‌های اخیر نشان می‌دهد که از ۶۲ قرارداد ۴۶ قرارداد توسط اداره ثبت انترآپولسا دریافت شد در حالی که در توروئس منطقه ZEIS تمام CRRU ها را دریافت کرده‌اند.

نتایج ثبت CRRU در رسیف هنوز رضایت‌بخش نیست زیرا ۵۱۵ (۴۰.۵٪) از ۱۲۷۲ قطعه زمین که برای CRRU درخواست داده بودند مراحل اولیه را طی کرده‌اند و آنها هنوز با مشکلات بعدی در این فرآیند درگیر هستند. بقیه ۲۶۰ قرارداد (۲۰.۵٪) به اداره ثبت فرستاده شده با این حال نیاز به بررسی در اداره ثبت دارد و در نتیجه هنوز ثبت نشده‌اند. در نهایت وضعیت فقط ۴۹۷ قطعه زمین (و یا ۳۹٪ از کل یا CRRU صادر شده توسط شهرداری رسیف بعد از به اجرا در آمدن قانون پوزینس سال ۱۹۸۹ با استفاده از CRRU کاملاً مشخص شدند و مثلاً قراردادهای آنها تهیه شده و در اداره ثبت به ثبت رسیده است.

انتظار می‌رفت این وضعیت به خاطر وضعیت قانونی شهر تغییر کند اما حالا هم موارد یاد شده می‌تواند مقدار موفقیت یا عدم موفقیت آن را در رسیف تشریح نماید.

ب) مورد پورتو آلگره

پورتوآلگره مرکز ایالت ریو گراند دو سول (Rio Grande do Sul) در جنوب برزیل واقع است. این شهر جمعیتی بالغ بر ۱.۴۰۰.۰۰۰ دارد که حدود یک چهارم این جمعیت در سکونت‌گاه‌های افراد کم درآمد زندگی می‌کنند (Moraes and Anton, 2000) این مناطق نواحی خاصی با منافع اجتماعی شناخته شده‌اند (Areas Especiais de Interesse Social-AEIS). بر اساس گفته‌های مسئولان بخش مسکن که در Departamento Municipal de Habitacao (DEM HAB) با آنها مصاحبه شده است، بیش از ۱۲۰ ناحیه‌ی خاص با منافع اجتماعی در پورتوآلگره وجود دارد که از CRRU در ۲۸ AEIS استفاده شده است. جدول زیر ارقام CRRU را در پورتوآلگره به طور خلاصه نشان می‌دهد.

نام AEIS	تعداد واحدهای مسکونی	تعداد واحدهای قانونی (%)	قرارداد برای سندهای ارائه شده (%)	اجازه استفاده (%)	CRRU صادر شده (%)
Vila Planetario	۹۱	88 (96.7%)	-	-	88 (100%)
Vila Cai	۸۰	77 (96.3%)	-	-	77 (100%)
Cond. Lupicinio Rodrigues	۸۲	81 (99%)	-	-	81 (100%)
Jardim Monte Cristo	۵۶۸	483 (85%)	313 (64.8%)	2 (0.4%)	168 (34.8%)
Vila Chacara da Fumaca	۹۳۹	1017*	647 (63.6%)	62 (6.1%)	308 (30.3%)
Vila Passo das Pedras II	۶۹۱	487 (70.5%)	376 (77.2%)	107 (22%)	4 (0.8%)
Loteamento Timbauva	۷۰۹	477 (67.3%)	-	290 (60.8%)	187 (39.2%)
Vila Barracao	۳۴۲	186 (54.4%)	-	2 (0.6%)	184 (98.9%)
Loteamento Cavalhada	۴۴۳	492*	-	55 (11.2%)	437 (88.2%)
Vila Renascenca I	۳۸	24 (63.2%)	-	21 (87.5%)	3 (12.5%)
Vila Nova Restinga	۹۲۵	591 (62.9%)	5 (0.9%)	-	586 (99.1%)
Cond. N. Sra. da Esperanca	۳۱۱	106 (34.1%)	-	104 (98%)	2 (2%)
Loteamento Sao Guilerme	۶۸	68 (100%)	5 (7.4%)	3 (4.4%)	60 (88.2%)
سایرین	۲۷۵۸	1952 (70.8%)	-	-	1881 (96.4%)
جمع کل	۸۰۴۵	6129 (76.2%)	1346 (22%)	646 (10.5%)	4066 (66.3%)

جدول ۲- تعداد CRRU صادر و ثبت شده در AEIS در پورتو آلگره
برگرفته از: DEMHAB (2002)
* ثبت ضعیف، زیرا تعداد کل واحدهای قانونی بسیار بیشتر از تعداد واحدهاست.

تعداد واحدهای مسکونی^۱ به صورت رسمی حدود ۸۰۴۵ ثبت شده که ۶۱۲۹ واحد آن (یا ۷۶٪) با استفاده از یکی از ابزارهای ذیل قانونی شده‌اند: قرارداد برای سند، اجازه استفاده، و CRRU. اکثریت موارد از CRRU برای قانونی کردن حق تصرف زمین استفاده کردند (۴۰۶۶ قرارداد یا ۶۶٪ واحدهای قانونی). قرارداد برای سند در ۱۳۴۶ مورد (یا ۲۲٪) استفاده شد و اجازه استفاده برای ۶۴۶ یا ۱۱٪ بکار رفت.

در مورد شهر پورتو آلگره، ارزیابی عملکرد بسیار دشوارتر است زیرا داده‌های موجود در زمان جمع‌آوری بسیار محدود بودند و تعیین تعداد قراردادهایی که باید در اداره ثبت، ثبت می‌شد، امکان پذیر نبود. مقامات به صورت گسترده اعلام کردند که هیچ موردی از ثبت CRRU در AEIS به صورت رسمی شناخته نشده است.

با این حال، می‌توان گفت که ویلا پلاننتاریو^۲، ویلا کا^۳ و کاندومینیو لوپسینیو رودریگویز^۴ موفقیت زیادی را کسب کرده‌اند زیرا ۱۰۰٪ واحدهای مسکونی اقدام برای استفاده از CRRU را انجام داده‌اند. اما همان طور که قبلاً نیز شرح دادیم، این امر تعداد ثبت CRRU را منعکس نمی‌کند. در مورد شهر پورتو آلگره، ساکنان مسئول ثبت مالکیت خود در اداره ثبت هستند. با این حال، داده‌های کیفی حاکی از آن است که هیچ رویدادی در مورد AEIS در پورتو آلگره رخ نداده است. ممکن است دلایل زیادی برای توضیح این موضوع وجود داشته باشد. مقامات مسکن در پورتو آلگره اعلام کرده‌اند که مقاومت زیادی در بخش اداره ثبت در شهر برای پذیرش ثبت CRRU وجود دارد که به افراد اجازه نمی‌دهد به صورت بی‌قید و شرط ثبت نام کنند. بعلاوه، افراد با ثبت نکردن عناوین از

^۱ تعداد کل واحدهای مسکونی قانونی شده در پورتو آلگر برابر با تعداد کل قطعات نیست زیرا موارد بسیاری از آپارتمان‌های چندطبقه وجود دارد. اگرچه این ارقام نادرستند، اما تعداد قطعات و تعداد واحدهای مسکونی به طور قابل تغییر بکار می‌روند.

^۲ Vila Planetário

^۳ Vila Cai

^۴ Condomínio Lupicínio Rodrigues

پرداخت هزینه که برای ساکنان اولویت محسوب نمی‌شود، خودداری می‌کنند. اگرچه بر اساس قانون برزیل این قرارداد به شرطی معتبر است که در اداره ثبت، ثبت شود، ساکنان می‌دانند که ثبت برای شهرداری الزامی نیست (تاکنون)، بنابراین می‌توان از این هزینه چشم‌پوشی کرد.

در این مرحله باید اشاره داشت که در مقایسه با مورد رسیف، اجازه استفاده و CRRU در پورتوآلگره رایگان نبوده است. ساکنان باید هزینه ماهیانه‌ای را به شهرداری بپردازند تا حق خود را محفوظ دارند.

اگرچه تعداد CRRU زیاد است، اما جایگزین تدریجی این ابزار، "قرارداد سند"¹ است، زیرا پس از فروش حقوق تصرف، ساکنان جدید این تغییر را در DEMHAB خواهند دید که گاهی این نیاز را رفع می‌کند. DEMHAB اجازه دارد قرارداد سند استفاده از زمین آن‌ها را برخلاف بخش‌های دیگر شهرداری بفروشد.

مقایسه یافته‌ها

مقایسه‌ی بین بررسی‌های موردی کار آسانی نیست، زیرا داده‌های موجود از هر دو شهرداری به شکلی نیست که مقایسه‌های گسترده را امکان‌پذیر سازد. بنابراین در این بررسی، مقایسه تجربی محدودی انجام می‌شود.

رسیف برخلاف مورد CRRU در پورتوآلگره، به ذی‌نفعان اجازه می‌دهد از آغاز (PREZEIS (1987) حقوق خود را که مورد تأیید شهرداری است، مبادله کنند. بر اساس گفته‌های پرسنلی که در رسیف با آن‌ها مصاحبه شده، این ویژگی مسکن اجتماعی است که باید پایدار باشد و الزاماً افراد نباید به خانه‌هایشان چسبیده باشند. حق استفاده از مسکن اجتماعی نباید مستلزم از بین رفتن آزادی باشد. باید به افراد اجازه داد تا زمان و مقصد نقل مکان را انتخاب نمایند. با کنترل تبادلات مسکن (یعنی انتخاب خریداران بالقوه جهت حفظ وجهه اقتصادی اجتماعی در محله و مسکن کم‌درآمدها)، شهرداری ضمن حفظ عملکرد اجتماعی زمین، حقوق افراد را برای تبادل حقوق واقعی خود محدود کرده است.

نمی‌گوییم که با اجازه دادن به تجارت حقوق محدود، شهرداری رسیف، باعث جابجایی ساکنان خواهد شد. در واقع، دسوزا (De Souza (2002, 2001a, 1999, 1998) اعلام کرد که عوامل متعددی برای توضیح جابجایی سکونت (علاوه بر هزینه‌های مسکن) وجود دارد. برای مثال، افراد می‌توانند حقوق مسکن خود را در تلاش برای حفاظت از اعضای خانواده در برابر تهدیدهای شخصی نظیر قتل یا تجاوز مبادله کنند؛ بنابراین پویایی باید در سیاست‌گذاری مسکن‌های اجتماعی در نظر گرفته شود. با این وجود، لازم است دولت تا حدی به حفاظت اراضی عمومی (که میراث عمومی را تشکیل می‌دهند) توجه کند و به نظر می‌رسد CRRU می‌تواند برای این هدف مناسب باشد، زیرا حقوق واقعی استفاده از زمین برای افراد را نیز تضمین می‌کند.

حفظ بازار مسکن کم‌درآمدها (یا مساکن اجتماعی) به وجود ذخیره زمین برای ساخت مسکن برای رسیدن به این هدف بستگی دارد (De Souza, 2001b). در تاریخ برزیل، بازارهای خصوصی در فراهم کردن چنین زمین‌هایی (با قیمتی که فقیرترین مردم هم توانایی خرید داشته باشند) جهت رفع نیاز رو به رشد مسکن، شکست خورده‌اند اما CRRU می‌تواند بازار مسکن را برای فقرای شهری حداقل در خصوص اراضی عمومی مناسب کند. با این حال آینده‌ی CRRU و میزان تأمین حقوق واقعی جهت استفاده از زمین برای افراد در طی زمان هنوز مشخص نیست. یک عملکرد اجتماعی مستغلاتی دیگر می‌تواند در آینده جایگزین مسکن اجتماعی شود و این امر می‌تواند پویایی حقوق استفاده از زمین و بازارها را تغییر دهد.

وقتی CRRU برای اولین بار در پورتوآلگره مورد استفاده قرار گرفت، به افراد اجازه نمی‌داد تا حقوق واقعی خود بر زمین‌های عمومی را به دیگران انتقال دهند مگر این که از دنیا بروند (Fernandes, 2002) یعنی تنها حق وراثت را داشتند، اما این امر اکنون مورد بازبینی قرار گرفته و ذینفعان با تأیید شهرداری حقوق خود را به دیگران واگذار می‌نمایند.

برخلاف مورد CRRU در رسیف، ذی‌نفعان در پورتوآلگره تعهد قانونی جهت پرداخت هزینه‌ی ماهانه برای حفظ CRRU خود دارند؛ این امر سردرگمی‌هایی را برای برخی افراد در درک این قانون ایجاد کرده است زیرا به یک قرارداد اجاره شباهت دارد. تلاش‌های بیشتر برای حل این مسئله مورد نیاز است و احتمالاً بازبینی‌هایی نیز باید صورت گیرد. جنبه‌ی دیگر مرتبط با نیاز به

¹ Contracts for Deed

پرداخت ماهیانه، مسئله‌ی پرداخت هزینه‌هاست. با این که شهرداری پورتوالگره چنین چیزی را درخواست نکرده اما داده‌های کیفی حاکی از این است که هزینه‌های ماهیانه پرداخت شده از طرف شهرداری، دو برابر مقداری است که مردم پرداخت می‌کنند زیرا حدود نیمی از ساکنان این هزینه‌های را نمی‌پردازند. بنابراین حتی اگر ۱۰٪ پرداخت‌ها صورت گیرد، هزینه‌ها با دریافت‌ها مساوی خواهند بود. در نتیجه یک رویکرد متفاوت در این خصوص مورد نیاز به نظر می‌رسد.

کاربرد مؤثر CRRU در قانونی کردن موقعیت‌های تصرف زمین در زمین‌های عمومی مشخص نیست زیرا متغیرهای زیادی وجود دارند که عملکرد را تعیین می‌کنند. علاوه، ویژگی رویدادها و شرایطی که موارد را با یکدیگر متفاوت می‌سازد، هر مقایسه موردی را دشوار می‌سازد. اما تحلیل اکتشافی در این تحقیق انجام شده و برخی موضوعات برای ایجاد تصویر عملکرد در کنار هم قرار گرفته‌اند. به طور کلی، مسئولان به صورت گسترده ادعا کرده‌اند که CRRU در مواجهه با قانونی کردن تصرف زمین در هر دو مورد موفق بوده است. دلیل این ادعا مناسب بودن این ابزار در برخورد با زمین‌های عمومی و سهولت آشکار این فرایند است. با این وجود، مسئولان بخش مسکن اذعان داشته‌اند که ظرفیت رسمی کافی برای پاسخگویی به تقاضاهای گسترده جهت قانونی کردن زمین، مشکلات کنترل فرایند قانونی سازی، انتقال حقوق در زمان فروش خانه‌ها، مشکلات مواجهه با دفاتر اسناد رسمی و میزان وابستگی به قدرت سیاسی در شهرداری را ندارند.

مسئولان بخش مسکن همچنین اشاره داشته‌اند که CRRU حفظ حقوق واقعی ذینفعان را تضمین کرده و هر دو طرف از قرارداد تبعیت می‌کنند تا آن را قانونی و معتبر بشناسند. این امر تعهداتی را ایجاد می‌کند که حق استفاده از زمین را برای مسکن اجتماعی حفظ کرده و در عین حال بقای جمعیت اصلی را در خانه‌هایشان تضمین نموده و از گردش سرمایه‌گذاری عمومی جلوگیری می‌کند. اما مسئولان مسکن اظهار داشته‌اند که ساکنان علی‌رغم تلاش شهرداری در ارتقاء و توزیع اطلاعات درباره CRRU و فعالیت‌های سازمان‌های غیردولتی در اطلاع رسانی به مردم، از معنای این ابزار آگاه نیستند.

در برخی موارد، ساکنان به خاطر ماهیت موقت قراردادها، CRRU را به عنوان یک قرارداد اجاره تلقی می‌کنند زیرا محدودیت زمانی داشته و در برخی موارد یک هزینه‌ی ماهیانه لازم است. برای مثال، ذی‌نفعان در پورتوالگره مجبورند که یک هزینه ماهیانه معادل با ۵ تا ۷.۵٪ حداقل حقوق را به شهرداری بپردازند تا حق استفاده از زمین خود را حفظ نمایند.^۱ همان طور که افراد ساکن در این سکونتگاه‌ها اشاره کرده‌اند، این هزینه به عنوان اجاره ماهیانه در ذهن افراد تلقی شده و در سطح خرد سود افراد را از مشارکت در این بخش از بازار زمین مسکن کم درآمدها کاهش داده است (De Souza, 1998, 2001a). این یافته با نگاه به پرداخت مالیات املاک به عنوان وسیله‌ای برای تضمین تصرف زمین توسط فقیران شهر در سکونت‌گاه‌های غیررسمی مغایرت داشته و نیازمند توجه بیشتر از سوی سیاست‌گذاران است.

علاوه بر این، مسئولان مسکن در پورتوالگره اذعان کرده‌اند که ذی‌نفعان در AEIS معمولاً ترجیح می‌دهند مالکیت قطعی‌تری مانند سند تضمینی داشته باشند تا CRRU. در واقع، مسئولانی که با ذی‌نفعان و امضای قراردادها در ارتباطند، می‌گویند مردم از حق مالکیت سخن می‌گویند. به جای آن به ساکنان آموزش داده و توضیحات جامعی در خصوص CRRU ارائه شده است تا در مورد اعتبار این ابزار اطمینان بیشتری داشته باشند. CRRU ابزار پیچیده‌ای است و ساکنان نسبت به استفاده از آن مقاومت نشان داده‌اند. اگرچه مسئولان مایل به اعتماد به قانون هستند و ادعا می‌کنند CRRU ابزار مطمئنی است، اما ساکنان به راحتی و بی‌درنگ این ادعا را نمی‌پذیرند. در حقیقت، ساکنان در رسیف بیشتر از پورتوالگره به این ابزار بی‌اعتمادی نشان داده‌اند. اما در هر دو مورد، علی‌رغم این واقعیت که CRRU در رسیف رایگان است، احساسی وجود دارد که CRRU یک قرارداد اجاره امضا شده بین شهرداری و ساکنان است.

افرادی که در نواحی ZEIS در رسیف زندگی می‌کنند، مدت‌هاست در خانه‌هایشان ساکن بوده و شاهد ارتقاء محله‌شان بوده‌اند. آن‌ها برای این مدت اجاره‌ای پرداخت نکرده‌اند و مدارک کافی برای حق مالکیتشان داشته‌اند (De Souza, 1998, 2001a).

از سوی دیگر، از آن جایی که رویکرد نسبت به قانونی سازی زمین در نواحی ZEIS از سوی شهرداران منتخب در رسیف تداوم نداشته، این امر موجب احساس ناامنی در افراد شده است. این ناامنی همچنین می‌تواند نتیجه‌ی ضعف ساکنان در رسیدن به سهم

^۱ حداقل حقوق در برزیل اکنون R\$ 350.00 برابر با حدود US\$ 160.00 است (از ۱ آوریل ۲۰۰۶).

خود در بازار زمین باشد زیرا برخی نواحی ZEIS در مناطقی قرار دارند که بازارهای زمین در آن بسیار فعال است. عموم ساکنان اذعان داشته‌اند که افراد بانفوذ و قدرتمند (خارج از نواحی ZEIS) می‌توانند بقای ساکنان را تهدید کنند (علیرغم وجود مقررات ZEIS).

ساکنان احساس می‌کنند که ممکن است به خاطر قرارداد امضا شده، بقایشان تضمین نشود. در واقع، ساکنان ادعا می‌کنند که احساس ناامنی، پس از رسمی شدن یک قرارداد که ملک را از شهرداری به ساکنان انتقال نمی‌دهد، از بین نمی‌رود و اغلب، خواستار مالکیت خانه‌هایشان هستند.

ارتباط بین شکل‌های مختلف تصرف و حقوق زمین

رابطه بین شکل‌های مختلف تصرف و حقوق مربوط به آن‌ها در دو گروه طبقه‌بندی شد. گروه اول به دسته متعارف مربوط است و گروه دوم دسته‌های متعارف و دسته‌های تصرف نیمه‌متعارف را با هم ترکیب می‌کند. این دسته‌ها به ترتیب در جداول ۳ و ۴ نشان داده شده‌اند. این داده‌ها بر اساس مصاحبه‌های انجام شده با وکلای فعال در بخش مسکن اجتماعی گردآوری شده است. همان‌طور که در جدول ۳ ملاحظه می‌شود، آن شکل از تصرف که همه حقوق در خصوص زمین در برزیل را به افراد می‌دهد، مالکیت مطلق است (حتی در مواردی که افراد مالک قانونی نیستند). مثلاً تنها، ادعای مالکیت زمینی را که خانه‌هایشان بر آن ساخته شده را دارند، نیز ادعای داشتن برخی حقوق از جمله حق استفاده از منافع زمین، حق تصرف تضمین شده و غیره را دارند. اما آن‌ها فاقد یک حق اساسی هستند و آن حق استفاده از زمین به عنوان وثیقه برای سرمایه‌گذاری به خاطر ماهیت موقتی مالکیت است.

حق									استفاده	استفاده از منافع	فروش / واگذاری	اجاره	مالکیت مجدد	حفاظت از مالکیت	میراث گذاشتن	دسترسی به خدمات	استفاده از زمین به عنوان وثیقه
									مستأجران								
									مالکان		۱			۳			
									CRRU		۲						
									CSUH		۲						۴
									ساکنان مطلق								

جدول ۳- دسته‌های تصرف و حقوق (بخش رسمی)

۱ اعطای حقوق؛ ۲ مورد تأیید شهرداری؛ ۳ در وضعیت مناسب؛ ۴ قانون شهر

CRRU حقوق مشابه مالکیت را در اختیار افراد قرار می‌دهد، اما در برخی موارد، افراد حق دارند خانه‌هایشان با محدودیت مالک زمین یعنی شهرداری (بسته به قرارداد) و کسب تأیید و کنترل از شهرداری بفروشند. در مقابل، در خصوص اجاره‌ی ملک، CRRU جذابیت کمتری نسبت به مالکیت دارد زیرا مالکین حقوق بیشتری را نسبت به CRRU به افراد ارائه می‌دهند اما این نتیجه‌گیری با توجه به ماهیت شکننده مالکیت در مقایسه با CRRU اشتباه است.

دیگر فرم ایمن قانونی‌سازی حق تصرف که می‌توان به ساکنان زمین‌های عمومی اعطا کرد، استفاده از ابزار CSUH است، اما این روش حق مالکیت مجدد زمین را دربر ندارد. این روش به CRRU شباهت زیادی دارد اما حق استفاده از ملک را به عنوان وثیقه برای سرمایه‌گذاری ارائه می‌کند. همان‌طور که در بالا نیز توضیح داده شد، CSUH را می‌توان جایگزینی برای قانون اجاره زمین‌های عمومی دانست (Silva, 2001; Saule Jr, 2001). اما این ابزارها که ویژگی‌های مشابهی دارند، با هم متفاوتند. میزان تأثیرگذاری SCUH بر عملکرد بازار هنوز مشخص نیست. اهمیت این بحث به این خاطر است که نشان دهد عوامل دیگر در امنیت تصرف در برزیل مورد توجه قرار گرفته‌اند، علیرغم این تفکر غالب که داشتن حق بر دارایی باعث ایمنی حق تصرف می‌شود. این امر کم‌کم در برزیل مورد تجدید نظر واقع شد و دیگر فرم‌های شناسایی حقوق مسکن‌های اجتماعی مورد استفاده قرار گرفتند اگرچه بهتر است CRRU و CSUH بازبینی شوند.

در ارتباط با دسته‌ی غیررسمی (جدول ۴)، باز هم مسئله‌ی مالکیت^۱، میزانی از ایمنی را برای افراد فراهم می‌آورد و این حق توسعه‌ی بیشتری می‌یابد (هر چند به صورت غیرقانونی). همان طور که در هر دو جدول می‌توان مشاهده کرد، دسترسی به خدمات به نوع تصرف ارائه شده به افراد ارتباطی ندارد زیرا خدمات اغلب بدون توجه به وضعیت تصرف سکونتگاه‌های غیررسمی، در مناطق خاصی از شهر ارائه می‌شوند. خدمات به طور کلی به شهر ارائه می‌گردد و افراد از آن بهره‌مند می‌شوند.

حق									استفاده	استفاده از منافع	فروش / واگذاری	اجاره	مالکیت مجدد	حفاظت از مالکیت	میراث گذاشتن	دسترسی به خدمات	استفاده از زمین به عنوان وثیقه		
استفاده از زمین به عنوان وثیقه	دسترسی به خدمات	میراث گذاشتن	حفاظت از مالکیت	مالکیت مجدد	اجاره	فروش / واگذاری	استفاده از منافع	استفاده											
																		ساکنان پداده و ساکنان	
																		مستأجران	
																			تعرض
																			اشغال
																		قانونی / قرارداد	
										۱								تعرض	
										۱								اشغال	
										۲								CRRU	
										۲							۴	CSUH	
																		ساکنان مناطق	

جدول ۴- دسته بندی انواع تصرف و حقوق شامل بخش غیررسمی هم می‌شود

• حقوق غیررسمی؛ ۱ کسب حقوق؛ ۲ مورد تأیید شهرداری؛ ۳ با عقیده خوب؛ ۴ قانون شهری

شکل‌های مختلف تصرف غیررسمی، حقوق ادعا شده از سوی ساکنان را گسترش می‌دهد، اما این امر تأثیری بر وضعیت قانونی ادعای آن‌ها ندارد. اهمیت این رویکرد در حقوق متصوره تصرف، موجب بهبود درک احتمالات مربوط به معامله مسکن موجود می‌شود (De souza, 2001a, b). برای مثال، یک مالک، حق مالکیت مجدد^۲ دارایی را دارد، علیرغم این واقعیت که حقوق رسمی تضمین این امر در دسترس نیست. همچنین در رابطه با CRRU حتی وقتی اجازه‌ی معامله‌ی خانه داده نشده، افراد می‌توانند این برداشت را داشته باشند که می‌توانند خانه‌شان را معامله کنند و کسانی که علاقه مند خرید خانه هستند، با وجود نبود حقوق لازم، آن را با حق تصرفی که امنیت کافی برای تکمیل معامله را می‌دهد، در نظر می‌گیرند.

میزان استفاده از زمین به عنوان وثیقه را هنوز نمی‌توان مشخص کرد زیرا CRRU این حق را به افراد داده است (جدول بالا را مشاهده نمایید). دلیل امر این است که مالکیت به قوت خود باقی می‌ماند و بنابراین ذی‌نفعان اجازه‌ی درخواست برای وام را از طریق CRRU ندارند.

¹ possession
² Repossession

جنبه‌ی دیگر این امر، عدم توجه مؤسسات مالی به گرفتن زمین در این نواحی به عنوان وثیقه است، زیرا آن‌ها از ریسک بالای عدم بازپس‌گیری وام‌هایشان آگاهند. روش مرسوم در برزیل، بررسی ظرفیت هر فرد یا خانواده برای پرداخت بدهی از طریق درآمد رسمی ماهیانه است. این روش، فرم قابل قبول‌تر انواع وام در میان گروه‌های کم‌درآمد است.

با پیدایش SCUH و احتمال و قابلیت افراد برای استفاده از خانه‌هایشان به عنوان وثیقه برای سرمایه‌گذاری، می‌توان چنین نتیجه گرفت که این سناریو در طول زمان دچار تغییر خواهد شد. با این حال، ارزیابی ما این است که این روش به چیزی فراتر از حقوق قانونی برای تقاضای وام نیاز دارد تا بینش مؤسسات مالی را در برزیل تغییر دهد و بازار چندان‌پذیرای این تغییرات نخواهد بود. به نظر می‌رسد یک متغیر مهم، درآمد بالاتر خانوار بوده و حقوق قانونی برای گرفتن وام با استفاده از زمین به عنوان وثیقه، الزاماً متغیر مناسبی به حساب نمی‌آید.

شاید بتوان گفت سیاست‌هایی لازم است تا ایده‌ی تقاضا و تأمین وام‌ها را ارتقاء دهد، زیرا جنبه‌های منفی تقاضای وام و زمین به عنوان وثیقه در واقع سلب مالکیت زمین است که توسط دولت به عنوان مسکن اجتماعی در نظر گرفته شده است.

فروش مجدد مسکن و حقوق استفاده از آن

حتی اگر مقرراتی برای کنترل فروش مجدد ملک وجود داشته باشد، این مقررات در هر دو شهر نسبت به انتظارات بسیار ناکارآمد عمل کرده است زیرا معاملات زیادی در رسیف و پورتوآلگره با کنترل بسیار محدود از سوی شهرداری‌ها انجام شده است. افرادی که در بررسی با آن‌ها مصاحبه شده، اذعان داشتند که این ناکارآمدی در کنترل چنین معاملاتی به خاطر کمبود منابع مالی بوده است. در هر دو شهر، میزان منابع اختصاص داده شده به قانونی‌سازی برنامه‌ها کافی نبوده و هزینه‌های نظارت و کنترل محلی را در بر نمی‌گیرند.

عملکرد شهرداری در رسیف در برخورد با فروش مجدد مسکن با کسب مجوز، به صورت لغو CRRU اصلی و صدور یک قرارداد جدید برای ساکنان جدید است. منطق این کار، با توجه به مصاحبه‌های انجام شده در این بررسی با مقامات بخش مسکن، این است که با صدور یک CRRU جدید، قرارداد قبلی بر حق مسکن اجتماعی تأثیر نمی‌گذارد زیرا در بیشتر موارد، خانوارهایی که خانه را خریداری می‌کنند، کم درآمد هستند.

اما میزان تأثیر این معاملات در جابجایی افراد ثروتمند با افراد فقیر مشخص است و کارهای بیشتری برای نشان دادن این گرایش باید انجام شود؛ با این وجود، یکی از این اقدامات به بررسی سطح فقر می‌پردازد و این امر منجر به عدم شمول فقرا در بازار مسکن نمی‌شود. اما جنبه‌ی دیگر در این راستا که باید مورد توجه قرار گیرد، صدور مجوز برای اختصاص دادن زمین جدید به مسکن خانوارهایی است که خانه‌هایشان را پس از فروش زمین قانونی شده ترک کرده‌اند، می‌باشد؛ زیرا بالاخره در جایی در شهر این تقاضا برای مسکن مشاهده خواهد شد. شاید این مشکل بدون اصلاحات سازمان یافته‌تر این سیاست نتواند حل و فصل شود.

جنبه‌ی دیگری که باید به آن بپردازیم، همان طور که مورد پورتوآلگره نیز حاکی از آن است، کمبود کنترل شهرداری بر معاملات مسکن در جایی است که CRRU بکار گرفته شده است.

میزان دائمی شدن این عملکردها با توجه به تأیید Estatuto da Cidade در سال ۲۰۰۱، هنوز ارزیابی نشده است. در حال حاضر، CRRU های بیشتری صادر شده و دسترسی بیشتر به زمین برای مسکن اجتماعی هنوز مشخص نیست. در هر دو شهر، SCUH ابزاری جدید محسوب شده و هنوز در زمین‌های تحت مالکیت شهرداری رسیف و پورتوآلگره بکار نرفته است.

در هر صورت می‌توان ادعا کرد که شهرداری رسیف و پورتوآلگره، با صدور CRRU به ساکنان سکونتگاه‌های قانونی قصد دارد نابرابری‌های موجود در دسترسی به زمین شهری را رفع کنند، اما تجربیات ذکر شده حاکی از این است که این ابزارها در واقع منافع و حقوق افراد را در فرآیند انتقال زمین تثبیت می‌کنند. با قانونی‌سازی زمین در رسیف و پورتوآلگره، این نواحی می‌توانند به دارایی‌های ارزشمندتری در بازار زمین مسکن تبدیل شوند. در واقع، قانونی‌سازی سکونتگاه‌های غیررسمی، یک استراتژی تبدیل سکونتگاه‌های غیرقانونی به کالای سرمایه‌ای از طریق تضمین این نکته است که وقتی قانونی‌سازی رسمی به صورت کامل انجام شد چنین زمین‌هایی سرانجام به بازار خواهند آمد.

نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد شهرداری‌های برزیل به دنبال رویکردی به نفع فقرا هستند زیرا این رویکرد تا حدی حقوق مسکن‌های اجتماعی را برای فقرای شهری کسب کرده است. هرچند نسبت به آن چه پیش بینی می‌شد، تأثیر کمتری دارد. با این حال، این رویکرد می‌تواند به عنوان ابزاری قدرتمندتر برای منافع جهت حفظ سهام بلندمدت در بازار زمین بکار رود. برای مثال، با تغییر نقش زمین در رسیف، نواحی ZEIS به املاک ارزشمندتری در بازار مسکن تبدیل شدند. در واقع، اعلام ZEIS به عنوان یک نوع استراتژی تبدیل به کالای سرمایه‌ای شدن سکونتگاه‌های غیرقانونی در نظر گرفته می‌شود و تضمین می‌کند چنین زمین‌هایی سرانجام با تکمیل مراحل قانونی‌سازی رسمی به بازار مسکن راه خواهند یافت. یک تحلیل مشابه نیز در خصوص AEIS در پورتوآلگره انجام شد. مکانیزم ZEIS دو هدف دارد یکی برای دستیابی به مقبولیت از سوی طرفداران سیاست‌های حامی فقرا در برزیل بکار می‌رود و دیگری با عرف جهانی در ارتقاء شهرها به عنوان بازاری که در آن معامله‌ی زمین به عنوان کالای رسمی به تدریج جایگاه خود را می‌یابد، همخوان است. از این چشم انداز، می‌توان انتظار داشت که مکانیزم ZEIS همچنان جایگاه خود را در چارچوب سیاست شهرداری‌های برزیل حفظ خواهد کرد. در واقع موقعیت شهرداری و قانون MP2220/01 موجب تحکیم و تقویت ZEIS شده است. اما بررسی‌های اندکی انجام شده‌اند تا پیامدها و تأثیرات منفی این سیاست را در ارتباط با بازارهای مسکن در بخش مسکن‌های اجتماعی به چالش بکشند.

به نظر می‌رسد مداخلات عمومی در بازارهای زمین برای مسکن فقرای شهری از سوی شهرداری‌ها که در این مقاله مورد بررسی قرار گرفت، در راستای فرآیندی به عنوان فرمی از سیاست اجتماعی یا مداخله‌ی "نیمه رفاهی" با هدف توزیع مجدد منابع و دسترسی به زمین باشند. فرآیند شناسایی حداقل حقوق تصرف برای ساکنان غیرقانونی، تنها به صورت مداخله‌ی اجتماعی در سیستم‌های تأمین مسکن، در نبود دیگر برنامه‌های رفاهی دولت در برزیل عمل می‌کند. با این وجود مداخلات بسیار محدود شده‌اند زیرا در واقع، حتی اگر به رسمیت شناختن حقوق ساکنان تحت یک برنامه‌ی ZEIS حاکی از آن باشد که شهرداری مایل به فراهم کردن شرایط برای قانونی‌سازی این سکونتگاه‌هاست، تضمین نهایی این حقوق باید در دادگاه مشخص شود. بنابراین اعلام نواحی ZEIS، نقطه‌ی عطفی در این فرآیند به حساب می‌آیند اما شهرداری قدرت کلی برای مدیریت و هماهنگی ابزارها و اختیار تام برای لازم الاجرا ساختن این برنامه‌ها را ندارد.

می‌توان ادعا کرد که CRRU و CSUH ابزارهای مشابهی هستند، زیرا هدفشان شناسایی حقوق مسکن‌های اجتماعی است؛ اما می‌توان از برخی جزئیات فنی برای تمایز بین این ابزارها استفاده کرد. همان‌طور که در بررسی‌های موردی ذکر شده می‌توان مشاهده کرد، تغییرات در رویکردهای مربوط به شناسایی حقوق مسکن‌های اجتماعی در برزیل کاملاً انجام شده است. با این حال، مسائلی وجود دارد که باید رفع گردد مانند واکنش‌های انعطاف‌پذیر از سوی بخش قضایی در برزیل جهت قانونی‌سازی CRRU و CSUH به عنوان حقوق شناسایی و قانونی شده، نیاز به کنترل بهتر از سوی شهرداری بر فرآیند قانونی‌سازی، شامل توانایی ثبت و معتبرساختن قراردادهای برای استفاده از زمین جهت ساخت مسکن و سرانجام واکنش وسیع‌تر CRRU و CSUH جهت تأثیرگذاری بر عملکرد بازار.

اگرچه در بالا ذکر شد که هر مورد خاص، متفاوت است، و این امر نتیجه‌گیری را دشوار می‌سازد، می‌توان اذعان داشت که حداقل از نظر آماری تعداد CRRU صادر شده در رسیف بسیار کمتر از پورتوآلگره است. با این وجود، شهرداری رسیف در اعطای مالکیت نسبی به ذی‌نفعان نسبت به شهرداری پورتوآلگره تأثیرگذارتر عمل کرده است.

به نظر می‌رسد شهرداری پورتوآلگره بدون توجه به ثبت در دفتر اسناد رسمی، منابع را در انتقال CRRUها متمرکز کرده است. این امر موجب افزایش موفقیت در تنظیم تعداد کلی قراردادهای شده اما احساس ناامنی نسبی در میان ساکنان ایجاد نموده است. بسته به تعهد سیاسی شهردار در ارتباط با مسکن اجتماعی، خطر جابجایی (حتی اگر هزینه‌های سیاسی جابجایی این خانوارها بسیار بالا باشد) با توجه به منافع گوناگون در استفاده از بهره‌وری زمین‌های شهری، ساکنان را تهدید می‌کند.

از سوی دیگر شهرداری رسیف با انجام فرآیند قانونی‌سازی تا مرحله ثبت مالکیت، امنیت تصرف را برای چندین خانواده تضمین کرده است. اما این رویکرد نسبت به تعداد کلی CRRU صادر شده نوعی پیش‌دوری است.

برخی مسائل مطرح شده در این بررسی در زیر خلاصه شده است تا بکارگیری یافته‌ها را نشان دهد:

- بازبینی قوانین موجود لازم است تا شهرداری‌ها را قادر به ثبت عناوین در برنامه‌های قانونی سازی کند.
 - حقوق قانونی جهت تقاضای وام لازم است تا بتواند دید مؤسسات مالی برزیل را تغییر دهد، اما امکان دارد بازارها چندان پذیرای تغییرات نباشند.
 - تکرار استفاده از CRRU و CSUH تا حدودی به میزان دسترسی به اعتبارات بستگی دارد.
 - حق استفاده از زمین به عنوان وثیقه برای سرمایه گذاری، موقعیت فقرای شهری را بهبود می‌بخشد، اما از سوی دیگر، پایداری حقوق مسکن‌های اجتماعی را تهدید می‌کند؛ زیرا فقیرترین خانواده‌ها به خاطر درآمد ناپایدارشان، ظرفیت مالی پرداخت ماهیانه را ندارند.
- بنابراین نتیجه می‌گیریم که متغیر مهم در تعیین عملکرد بازار، درآمد بیشتر خانوار است و نه الزاماً حقوق قانونی وام با استفاده از زمین به عنوان وثیقه. سیاست‌گذاری‌های اجتماعی برزیل برای آنکه بهتر بتواند به فقرا خدمات کند، باید توجه زیادی به مطلب فوق نماید تا بتواند از شناخت حق مسکن اجتماعی، نتایج بهتری به دست آورد. بنابراین سیاست‌های اجتماعی باید در راستای ایجاد فرصت‌های شغلی جهت افزایش ظرفیت مالی فقرا برای ورود و حفظ منافعی در بازار عمل کند.
- این مقاله بر پایه‌ی تحقیق آقای جفری پین^۱ در خصوص تصرف زمین برای فقرای شهری با حمایت مالی DFID ارائه شده است. از ایشان به خاطر نظرات ارزشمند در خصوص بازبینی این گزارش تحقیقاتی بسیار متشکریم. همچنین از افرادی که در این بررسی در رسیف و پورتوآلگره با آن‌ها مصاحبه شد، نیز کمال تشکر را داریم.

منابع

- ALFONSIN, B. (1997) Direito a moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. IPPUR-FASE, Rio de Janeiro.
- DE SOUZA, F. A. M. (1998) Perceived security of land tenure and low-income housing markets: the case of Recife, Brazil. Unpublished PhD Thesis, School of Planning, Oxford Brookes University.
- DE SOUZA, F. A. M. (2001a) Perceived security of land tenure in Recife, Brazil. Habitat International, Vol. 25 No. 2, pp. 175-190.
- DE SOUZA, F. A. M. (2001b) The future of informal settlements: lessons in the legalization of disputed urban land in Recife, Brazil. Geoforum, Vol. 32, No. 4, pp. 483-492.
- DE SOUZA, F. A. M. (2004) Security of land tenure revised: the case of CRRU in Recife and Porto Alegre, Brazil. Habitat International, Vol. 28, No. 2, pp. 231-244.
- DEMHAB - PMPA (2000a) Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre, Prefeitura de Porto Alegre, Porto Alegre.
- DEMHAB - PMPA (2000b) Política de Habitação Popular – 1997/2000. Prefeitura de Porto Alegre, Porto Alegre.
- DEMHAB/PMPA (1997) Política Habitacional – 1ª. Conferencia Municipal de Habitação: conclusões e recomendações. Prefeitura de Porto Alegre, Porto Alegre.
- FERNANDES, E. (2002) Combining tenure policies, urban planning and city management in Brazil. In PAYNE, G. (Ed.) Land, rights and innovation. Improving tenure security for the urban poor. ITDG, London, pp. 209-232.
- HORBACH, C. (2002) Estatuto da Cidade – Lei 10257, de 10.07.2001 – Comentários. In MEDAUAR, O. and ALMEIDA, F. (Org.) Revista dos Tribunais, São Paulo, pp. 103-105.
- LIMA, M. (2002) A concessão de Direito Real de Uso como instrumento jurídico de defesa do patrimônio publico e implementação de política social. Interesse Público, No. 15, Caderno de Direito Municipal, Porto Alegre, pp. 143-157.
- LIMA, M. and SILVA, J. (2002) Concessão do Direito Real de Uso, Concessão Especial para fins de Moradia e Concessão de Direito Real de Uso em Porto Alegre. In Alfonsin, B. et al, (Org.) Proceedings of the II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – Avaliando o Estatuto da Cidade, Exclamação/Evangraf, Porto Alegre, pp. 717-732.
- MORAES, A. (2001) Áreas de DEMHAB e conexas. DEMHAB, Porto Alegre, Mimeo.
- MORAES, A. and ALTON, F. (1999) Da irregularidade fundiária. DEMHAB, Porto Alegre, Mimeo.
- PAYNE, G. (2002) Land, rights and innovation. Improving tenure security for the urban poor, London: ITDG.
- SAULE, Jr. (2001) Estatuto da Cidade – instrumento de reforma urbana.
- www.direitoacidade.prefeitura.sp.gov.br, March 20 2003.
- SEPLAN – PCR (2002) Subclassificação e Normatização das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – Relatório Final. Prefeitura da Cidade do Recife. Recife. Mimeo.
- SILVA, J. (2001) Regularização fundiária: avanços e perspectivas, a experiência de Porto Alegre. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, No. 15, Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, Porto Alegre, pp. 99-116.
- SILVA, TIAGO (2001) A Concessão de Direito Real de Uso e a Experiência do Recife. Recife, Mimeo.
- VARLEY, A. (2002) Public or private: debating the meaning of tenure legalization. International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 26, No. 3, pp. 449-461.

¹ Geoffrey Payne