

**Roberta Bernardi Athayde**

A  
Ótimo trabalho.  
Super bem estruturado e escrito.  
Pontos claros.  
Parabéns!

**Os empecilhos para regularização fundiária sustentável:  
o Programa Papel Passado na favela da Rocinha, Rio de Janeiro.**

**CCJE/IPPUR**

**2006**

**Roberta Bernardi Athayde**

**Os empecilhos para a regularização fundiária sustentável: o Programa Papel  
Passado na favela da Rocinha, Rio de Janeiro.**

**Monografia apresentada ao Curso de Especialização do  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e  
Regional da universidade Federal do Rio de Janeiro —  
UFRJ, como parte dos requisitos necessários à  
obtenção do grau de Especialista em Planejamento e  
Uso do Solo Urbano.**

**Orientador: Prof. Dra. Luciana Corrêa do  
Lago  
Doutora em Estruturas Ambientais  
Urbanas pela FAU/USP**

**Rio de Janeiro  
2006**

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer de forma especial:

Aos meus filhos, Arthur e Paulo, pelo respeito ao meu compromisso com o estudo desenvolvido neste importante Instituto.

Ao meu namorado, Demócritos, pelo seu incentivo, apoio e companheirismo.

À minha orientadora, Luciana Corrêa do Lago, pela contribuição, confiança e paciência na elaboração da monografia.

À professora Fânia, que nas aulas de metodologia auxiliou-me na construção do meu projeto.

A equipe da Fundação CDDH Bento Rubião, especialmente ao Dr. Waldyr.

E por fim, agradeço aos meus pais, os meus dois maiores incentivadores.

## **Os empecilhos para a regularização fundiária sustentável: o Programa Papel Passado na favela da Rocinha, Rio de Janeiro.**

O trabalho tem como objetivo apresentar os novos empecilhos para regularização fundiária sustentável a partir da experiência na Rocinha - Bairro Barcellos que faz parte do Programa Papel Passado proposto pelo Ministério das Cidades. A finalidade do Programa Papel Passado é a regularização de áreas de favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais informais. Alguns empecilhos são conhecidos e debatidos como: a morosidade da justiça, o conservadorismo do judiciário nas ações do direito das coisas como a propriedade privada e a dificuldade para o registro das sentenças junto aos cartórios de imóveis. Hoje, a densidade populacional das áreas a serem regularizadas, a falta de credibilidade da população local em ações propostas pelo Poder Público, a dissociação das regularizações jurídicas e urbanísticas, tornaram-se empecilhos que corroboram na efetividade da regularização fundiária sustentável.

### **Introdução**

O Estatuto da Cidade regulamentou o Capítulo da Política Urbana, na Constituição Federal de 1988, definindo princípios e diretrizes gerais para a orientação da formulação de políticas urbanas, nos níveis federal, estadual e municipal e também os instrumentos para uma formulação da gestão urbana, esta foi a vitória de mais de uma década de luta por reforma urbana, conforme Edésio Fernandes:

“ Ao regulamentar o capítulo constitucional sobre política urbana, o Estatuto da Cidade confirmou de maneira inequívoca o Direito Urbanístico como ramo autônomo do direito público brasileiro. Em que pese a grande relevância dos novos instrumentos jurídicos e urbanísticos criados, e/ou regulamentados pela lei federal, acredito que a importância maior do Estatuto da Cidade se deve principalmente ao marco conceitual por ele consolidado, que, se devidamente assimilado, deverá se tornar a referência central para a devida compreensão e interpretação das muitas e complexas questões jurídicas intrínsecas ao processo de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, bem como para dar suporte jurídico adequado às práticas de gestão urbana.” ( Edésio Fernandes, Do Código Civil ao estatuto da Cidade, pág.22 )

O Ministério das Cidades é um órgão de competência federal que colabora para a formação de políticas públicas. O Programa Papel Passado é meio pelo qual esta formação se dá através de ações direitas e indiretas. As ações direitas são: a transferência de recursos do orçamento Geral da União; concessão de Terras da União; habitação e saneamento que levam cidadania à favela; concessão de terras da RFFSA e apoio à defensoria pública; gratuidade do primeiro registro; e, por último, intervenção nos conflitos fundiários urbanos. As ações indiretas são: o Brasil regulariza, informa, sensibiliza e capacita em enfrentando obstáculos legais. (direitas?)

### **O Programa Papel Passado.**

O Ministério das Cidades tem como missão “combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados e ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte”, e é composto de cinco secretarias que buscam o cumprimento de sua missão. A Secretaria Nacional de Programas Urbanos elaborou o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, com objetivo de “melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários, reduzindo riscos mediante sua urbanização e regularização fundiária integrando as áreas de ocupações de população de baixa renda ao tecido urbano da cidade”, a partir deste objetivo foi lançado em 2003 o Programa Papel Passado.

O Programa Papel Passado tem como objetivo apoiar a regularização fundiária sustentável, buscando a participação dos Estados, Municípios e Distrito Federal e Associações Civas privadas sem fins lucrativos, dando as mesmas condições de programarem projetos de regularização urbanística, ambiental e jurídico legal, para beneficiar a população de baixa renda que residem em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares.

O Programa foi dividido em três modalidades, a primeira trata do Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável, a segunda modalidade trata da Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais e por último a terceira modalidade dispõe sobre Atividades Jurídicas e Administrativas de Regularização Fundiária, cabe ressaltar que Entidades Privadas sem fins lucrativos, Defensorias Públicas da União, Estados, Distrito Federal e Territórios somente podem apresentar propostas para a terceira modalidade. O Ministério das Cidades define regularização fundiária sustentável como:

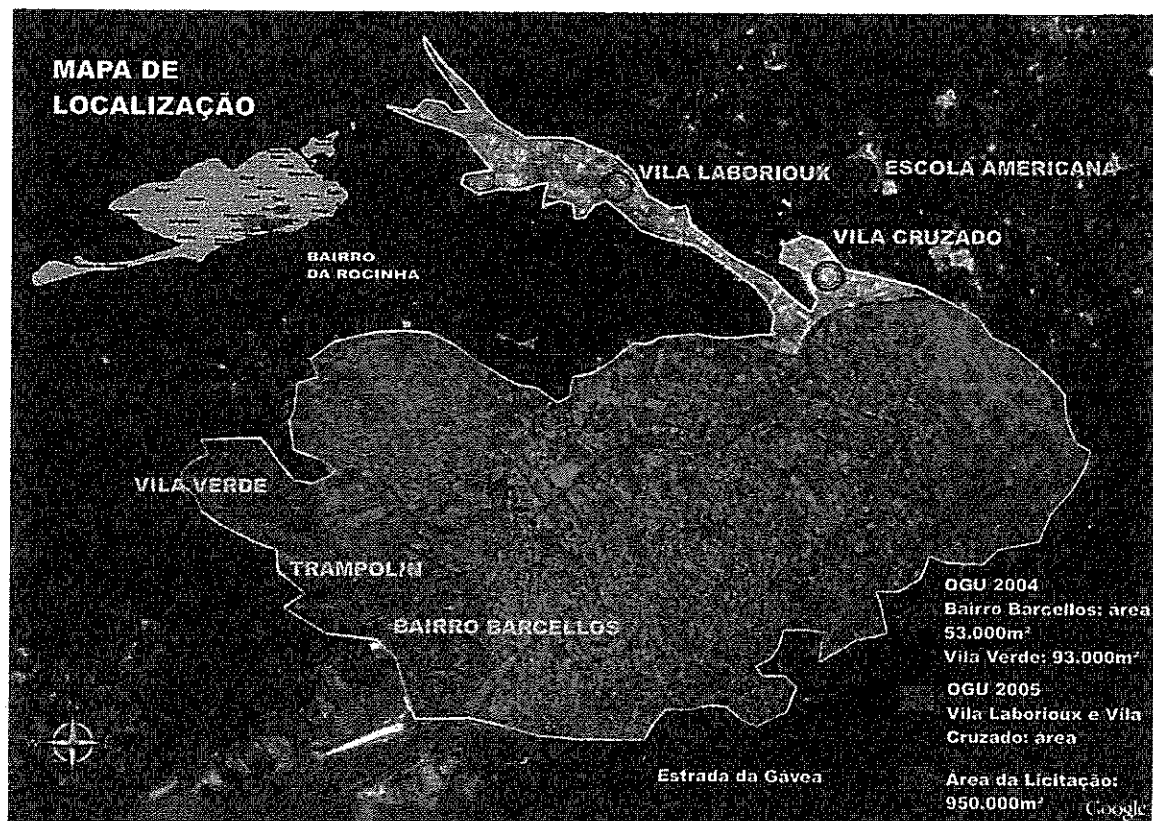
“um conjunto de políticas e medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo poder público por razões de interesse social ou interesse específico, que visem adequar os assentamentos informais aos princípios legais, de modo a garantir o reconhecimento do direito social de moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito social ao meio ambiente equilibrado.” ( Regularização Fundiária – Tire-dúvidas sobre Regularização Fundiária, pag.73, Ministério das Cidades)

O programa define sua atuação a partir de três vertentes: “a urbanística visa garantir a melhora nas condições de infra-estrutura urbana, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos, integrando os assentamentos à cidade formal; a ambiental visa a melhoria das condições do meio ambiente incluindo saneamento com o controle de riscos de desastres naturais e prevenção e recuperação da vegetação e cursos d’água; por fim a administrativa e patrimonial que trata do acesso ao registro em cartórios inserindo os loteamentos e favelas ao mapa e cadastros da cidade reconhecendo o direito à moradia.”

A Lei nº 10.683/2003, em seu artigo 27, inciso III, alínea “e” define os participantes: o Ministério das Cidades é o órgão gestor e coordenador geral, responsável pelo acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados; os Municípios, Estados, Distrito federal e entidades privadas sem fins lucrativos serão os proponentes/ contratados sendo responsáveis pela elaboração da proposta de intervenção na forma de Plano de Trabalho; a Caixa Econômica Federal como prestadora de serviço encarregada da operacionalização dos Programas e ações do Ministério das Cidades, conforme acordo de cooperação nº 01/2003 e por último os beneficiários, a população de baixa renda.

O procedimento de regularização fundiária sustentável definida pelo Ministério das Cidades é dividido em cinco etapas: a primeira com o levantamento das irregularidades fundiárias do município juntamente com a propriedade da terra urbana; a segunda etapa consiste nos levantamentos dos assentamentos informais como: pesquisa fundiária junto aos cartórios de Registros Gerais de Imóveis, condições topográficas, áreas de risco, infraestrutura existente, transporte público, sistema viário, legislação vigente, cadastro dos imóveis na prefeitura e concessionárias de serviços públicos, cadastro sócio econômico dos moradores e ações de urbanização projetada e existente; a terceira consiste no diagnóstico e projeto, subdivididos em análise dos gerados no levantamento realizado na segunda etapa, definição dos instrumentos jurídicos para a regularização, elaboração do projeto urbanístico, parcelamento, infra-estrutura básica e complementar quando necessário a elaboração de planos de remoção e compensação quando necessários; quarta etapa consiste na propositura das ações administrativas e jurídicas pertinentes à regularização em áreas públicas ou privadas até a titulação e na quinta etapa é realizado o monitoramento das ações jurídicas e administrativas pelo Conselho Gestor, com a participação da equipe técnica social e da comunidade envolvida no processo de regularização fundiária. O Ministério ressalta que a participação da comunidade deve ocorrer em todas as etapas do processo de regularização fundiária ( Ministério das Cidades, Regularização Fundiária, pag. 74 ).

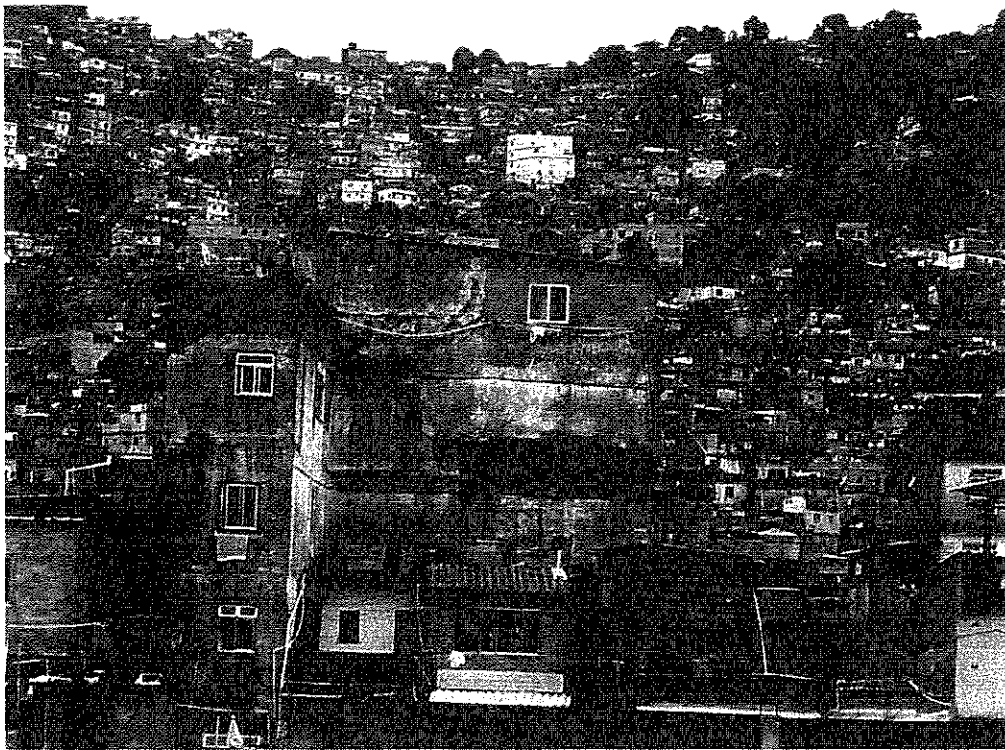
## A Rocinha e o Bairro Barcellos.



A Rocinha foi transformada em bairro em 18 de julho de 1993 através da lei nº 1995, e ocupa uma extensa área ao longo das vertentes dos morros Dois Irmãos e Laboriaux, localizada na região sul do município entre os bairros da Gávea e São Conrado.

O Bairro Barcellos é área mais baixa da Rocinha, e também a área mais consolidada do bairro, apresentando alta densidade populacional e ocupação diversificada, com residências, estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços. O bairro está localizado no lado ímpar da Estrada da Gávea, apresentando a forma de um quadrilátero irregular e uma área de 53.000 m<sup>2</sup>.





A origem do Bairro Barcellos apresenta particularidades que vêm a gerar dificuldades para elaboração e execução das ações jurídicas para regularização fundiária. A constituição do bairro teve origem com Companhia de Terrenos Christo Redentor, proprietária da área desde 1890, e que a partir de 1964 iniciou um processo de venda de lotes em frações ideais, com a intenção de constituir um condomínio, o que não o fez. Desta forma os lotes assim constituídos passaram existir de fato e não de direito, pois lotes em frações ideais possuem localização definida, metragens e confrontações, e só podem ser reconhecidos juridicamente quando fizerem parte de um condomínio legalmente constituído.

O fato dos promitentes compradores não conseguirem registrar seus imóveis, em virtude da não legalização do condomínio, fez com que muitos cedessem seus direitos de aquisição em cartórios de Títulos e Documentos, como também foram efetuadas vendas informais, com recibos ou contratos de compra e venda particular e documentos emitidos pela associação de moradores, todos transferindo somente a posse.

Atualmente o Bairro Barcellos apresenta uma alta densidade populacional com um crescimento vertical acentuado, com edificações apresentando gabaritos entre 2 a 8 pavimentos, assim é possível encontrar mais de um posseiro no mesmo lote, descaracterizando a proposta condominial inicial.

### **Os empecilhos para uma efetiva Regularização Fundiária Sustentável no Rio de Janeiro – Rocinha – Bairro Barcellos.**

A primeira área proposta para regularização fundiária sustentável pela Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, entidade privada sem fins lucrativos, ao Ministério das Cidades foi o Bairro Barcellos, localizado na Rocinha. A apresentação desta proposta recebeu o apoio de alguns representantes da comunidade local, como: o representante da Arquidiocese do Rio de Janeiro na Rocinha, a responsável pelo posto de saúde e o ex-presidente da associação de moradores do Bairro Barcellos, que ainda possui uma forte representatividade local.

A escolha do Bairro Barcellos como primeira área a ser regularizada na Rocinha foi baseada em dois aspectos: o primeiro refere-se à ocupação mais antiga da área e em sua consolidação, e o segundo à diferença no histórico na ocupação, principalmente pelo fato de não haver registro dos na ocasião da venda. Esse segundo aspecto apresenta grande relevância no processo de regularização, pois se constituiu em entrave para todo o processo. As dificuldades encontradas demonstram claramente que é imperativa a realização de uma pesquisa fundiária executada por equipes técnicas nas vertentes jurídica, urbanística e social, antes da definição do cronograma físico-financeiro da regularização.

O Programa determina o cronograma físico-financeiro dividido em seis etapas: a primeira é a elaboração da metodologia do trabalho; a segunda é o trabalho técnico social dividido: elaboração de material didático, assembléias com a comunidade e acompanhamento do cadastramento; a terceira etapa consiste no levantamento topográfico; a quarta consiste no cadastramento dos moradores; a quinta etapa é executada pela

assistência jurídica e física responsáveis pela pesquisa fundiária, análise dos documentos dos moradores e elaborações das ações jurídicas ou administrativas, e a sexta etapa é a regularização urbanística que será responsável pela elaboração de AEIS ( área de especial interesse social ), legislação urbanística e reconhecimento do logradouro.

De acordo com as diretrizes do programa, o cronograma físico-financeiro deve ser elaborado para o prazo de 12 meses, as seis etapas deverão ser executadas dentro deste prazo, porém com a falta de uma pesquisa fundiária elaborada previamente, o risco desse cronograma não ser cumprido é alto, comprometendo principalmente a sustentação financeira do projeto. O cronograma em Bairro Barcellos foi iniciado em janeiro de 2004 e ao final de 2006 ainda está em fase de finalização, ou seja, num prazo de dois anos não foi executar todo o projeto.

Vejamos, então, as barreiras ao desenvolvimento do trabalho de regularização.

### **1- Trabalho social**

O trabalho social deveria ser de formação sobre o direito de propriedade, direito à cidade e como a regularização fundiária possibilita a população a ter acesso aos seus direitos com a regularização, e não simplesmente um trabalho voltado somente para elaboração de material didático, assembléias e acompanhamento de cadastramento.

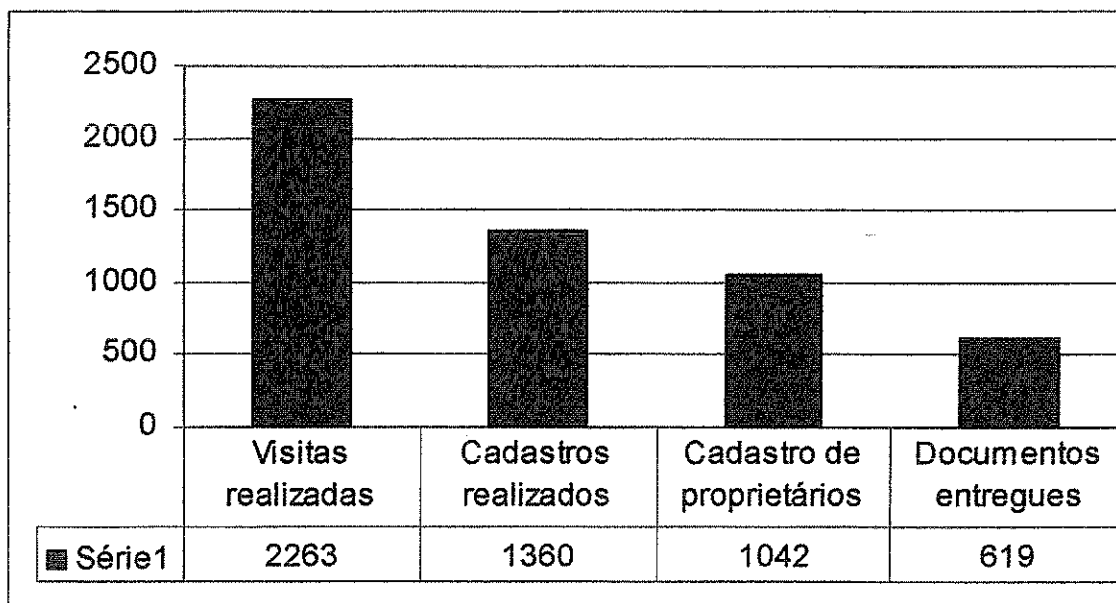
O trabalho da equipe social junto à comunidade é iniciado com a realização de assembléias e cadastramento dos moradores a serem regularizados. Neste momento a equipe enfrentou o primeiro empecilho, a falta de credibilidade dos moradores em programas apresentados ou financiados pelo Poder Público. A adesão dos moradores, no caso da regularização, é fundamental para a realização do projeto, e a baixa credibilidade do Poder Público junto aos moradores foi, talvez, a principal causa do baixo índice de adesão conseguido.

A falta de compreensão da importância e do significado da regularização fundiária por parte dos moradores demonstra a necessidade de um trabalho social mais profundo, visando um amplo esclarecimento dos reais benefícios a serem adquiridos através da regularização fundiária. Os benefícios de maior relevância são: a segurança da posse e a integração socioespacial, como também a cidadania, conforme entendimento de Edésio Fernandes:

“ os programas de regularização de favelas têm sido estruturados em torno de dois objetivos principais, quais sejam: o reconhecimento de alguma forma de segurança jurídica da posse para os ocupantes das favelas, bem como a integração socioespacial de tais áreas e comunidades no contexto mais amplo da estrutura e da sociedade urbana. Devesse salientar que políticas de legalização visando a prover segurança jurídica da posse requerem um a tenção ainda maior quanto às implicações de gênero do processo.”( Edésio Fernandes, Do Código Civil ao estatuto da Cidade, pág.14 )

O abaixo índice de adesão ao projeto por parte dos moradores é ilustrado no gráfico 1. Das 2.263 visitas realizadas, apenas foram cadastrados 1.360 famílias, porém com apenas 1.042 posseiros identificados, e destes somente 619 entregaram documentos para elaboração das ações jurídicas. Ou seja, 40% dos posseiros aderiram ao programa de regularização.

Gráfico 1 – visitação e cadastramento de moradores.



A baixa adesão tem como primeira justificativa a falta de credibilidade no Poder Público e o tempo curto para aprofundamento dos moradores na compreensão sobre a regularização fundiária e seus benefícios

Os custos tributários futuros que serão assumidos pelos os moradores após a regularização como a cobrança do imposto predial territorial urbano, IPTU, também corroborou para uma baixa adesão dos moradores.

## **2 - Trabalho Jurídico**

Um primeiro empecilho ao andamento do trabalho jurídico refere-se à diversidade de situações jurídicas.

O Bairro Barcellos apresenta alta densidade populacional, com a ocupação diversificada e verticalizada. Essa forma de ocupação juntamente com a falta de adesão dos moradores prejudicou o trabalho jurídico.

A regularização do prédio através do instrumento jurídico de usucapião, que é o instituto jurídico de uma das formas originárias de aquisição da propriedade, a regularização far-se-á em condomínio. Desta forma o lote será regularizado em fração ideal. Assim o direito de uns não pode ser suprimido por aqueles que não querem participar, obstruindo o direito de agir garantido pela Constituição Federal de 1988, conforme no artigo 35, inciso III. O pólo ativo é facultativo, mas o pólo passivo ninguém pode se negar para ser incluído por ser compulsório. Portanto, os que não tiveram interesse na entrega do documento serão incluídos no pólo passivo da ação. No curso do processo poderão optar por continuar no pólo passivo ou passar a integrar o pólo ativo.

Os moradores que compraram os lotes da Companhia de Terrenos Christo Redentor possuem escritura de promessa de compra e venda e a ação jurídica a ser proposta será a adjudicação compulsória. Esta ação é cabível quando o promitente comprador, titular de direito real, pode exigir do promitente vendedor, ou de terceiros, outorga da escritura

definitiva de compra e venda e havendo a recusa poderá o juiz outorgar. O problema surge quando o promitente comprador construiu o prédio e vendeu os apartamentos com recibos e contratos particulares. Esta situação jurídica aumenta o prazo para a propositura da ação, primeiro será adjudicado em nome do promitente comprador, e após o registro da sentença no Registro Geral de Imóveis poderão os outros posseiros moradores do prédio propor ação de usucapião em face dele.

Os empecilhos jurídicos processuais e administrativos conhecidos como: a morosidade da justiça; as exigências do Ministério Público descabíveis; a citação dos confrontantes e a intimação das fazendas Públicas da União, do Estado e do Município com prazos sempre dilatados e além das exigências para o registro das sentenças no Registro Geral de Imóveis, foram temas de debates sobre o conservadorismo do judiciário nas ações que versam sobre a propriedade privada. Atualmente, o Estatuto da Cidade trouxe para a pauta uma nova construção da ordem jurídico-urbanística, e após a sua vigência e aplicabilidade em casos concretos, ressaltou novos empecilhos jurídicos para regularização fundiária.

As ações propostas individualmente em projetos coletivos de regularização fundiária prejudicam a efetividade do trabalho. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro possui 50 Varas Cíveis, na Comarca da Capital, o que dificulta o acompanhamento das ações propostas, conforme o artigo 251 do Código de Processo Civil: **“ Todos os processos estão sujeitos a registro, devendo ser distribuído onde houver mais de um juiz ou mais de um escrivão.”** ( grifo nosso ). As ações são de livre distribuição, remetidas aleatoriamente entre as 50 varas Cíveis, com andamentos e sentenças nem sempre uniformes.

Edésio Fernandes destaca que: **“ Para tanto, é imperativo que os juristas estabelecem as tão necessárias pontes entre os estudos jurídicos e os estudos urbanos e ambientais, pois somente uma visão interdisciplinar do fenômeno da urbanização intensiva daria conta da complexidade das questões e dos problemas jurídicos das cidades.”** ( pág.3 )

Atualmente já foram distribuídas 190 ações, tendo como fundamento usucapião e adjudicação compulsória, entre as 50 Varas Cíveis. Durante a tramitação existem várias

exigências feitas pelo Juiz e pelo representante do Ministério Público, que demandam tempo para serem cumpridas. Por esta razão é necessário a instituição de uma Vara especializada em Direito Urbanístico.

A Companhia de Terrenos Christo Redentor concedeu escrituras definitivas a alguns promitentes compradores. As ações de retificação de metragem necessária para os registros só poderão ser proposta após a aprovação do PAL ( planta de arruamento e loteamento ) pela Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, para posterior registro no Cartório Geral de Imóveis.

Assim, passamos para os empecilhos urbanísticos.

### **3 - O trabalho físico-urbanístico.**

O trabalho físico é sempre iniciado por uma equipe técnica de topografia, na verdade é a partir deste trabalho que a vertente física e urbanística passa a conhecer a área e identificar se existem áreas *non aedificandi* como talvegues, valas, e encostas. A ocupação dessas áreas faz necessário uma articulação com os órgãos responsáveis, GEO- RIO, RIO - ÁGUAS para elaboração de medidas com fulcro no artigo 429, inciso VI, alínea c da Lei Orgânica do Rio de Janeiro:

“ A Política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos: urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas de favelas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as físicas da área ocupada imponham risco aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras: laudo técnico do órgão responsável; participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento.”

O trabalho físico – urbanístico também é responsável pela produção de plantas baixas para instrução dos processos jurídicos e administrativos, constando: o desenho do lote, suas metragem e seus confrontantes. Novamente, a falta de adesão prejudica a elaboração das plantas, por não haver a identificação do confrontante.

A equipe física-urbanística elabora a planta de PAL (Planta de arruamento e loteamento) necessária para constituição do loteamento, devendo constar a localização dos lotes com suas metragens e confrontações; os logradouros e numerações reconhecidos, delimitação das áreas *non aedificandi*, antes da entrega para Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Os órgãos responsáveis por essas áreas também irão verificar e aprovar o PAL.

A Prefeitura do Município do Rio de Janeiro está participando informalmente do processo de regularização fundiária do Bairro Barcellos, porém a Fundação CDDH Bento Rubião mantém reuniões com a Secretária de Urbanismo a fim de obter informações e tirar dúvidas quanto à elaboração do PAL, não havendo até o momento reuniões para elaboração de legislação urbanística e a possibilidade de concessão de habite-se.

#### Conclusão

A regularização fundiária para ser sustentável precisa conjugar ações jurídicas com políticas executivas para alcançar o objetivo da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, ou seja, integrar as áreas regularizadas fundiariamente ao tecido urbano da cidade, conforme Edésio Fernandes ressalta: "A busca por soluções jurídicas-políticas de legalização fundiária requer a compatibilização entre a promoção de segurança individual da posse e o reconhecimento de direitos sociais de moradia; a incorporação de uma explícita dimensão de gênero há tanto negligenciada; e a tentativa de minimização dos impactos de tais políticas no mercado de tal forma que os benefícios do investimento público sejam capturados diretamente pelos moradores e não pelos promotores imobiliários privados."

O Programa Papel Passado tem uma grande importância no sentido de impulsionar os processos de regularização fundiária, mas as suas diretrizes precisam ser reavaliadas no sentido de haver um planejamento capaz de garantir uma maior adesão ao referido programa.



O direito urbanístico, embora recente, tem que ser compreendido pelo Poder Judiciário, reconhecendo a função social da propriedade, desta forma será garantindo aos beneficiários o direito à moradia e o direito à cidade.

## **BIBLIOGRAFIA**

Estatuto da Cidade, guia para implementação pelos municípios e cidadãos, 2001, Instituto Polis, Brasília.

Fernandes, Edésio, Do Código Civil ao estatuto da Cidade, Algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil, 2002, Revista Urbana v.7 n30 Caracas ene.

Programa Rocinha Mais Legal, 2004, Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, Programa Papel Passado, Ministério das Cidades.

Regularização Fundiária, 2006, Ministério das Cidades.