

OS DIREITOS À MORADIA E À PROPRIEDADE – UM ESTUDO DE CASO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM FAVELAS CARIOCAS

THE RIGHT TO HOUSING AND PROPERTY – A CASE STUDY OF URBAN LAND REGULARIZATION IN CARIOCAS´ SLUMS

FABIANA LUCI DE OLIVEIRA¹
IZABEL SAENGER NUÑEZ²

RESUMO: O objetivo deste artigo é discutir como as políticas públicas desenhadas para a efetivação dos direitos fundamentais à moradia e à propriedade têm sido executadas em favelas na cidade do Rio de Janeiro, a partir da análise do processo de regularização fundiária em curso em três localidades: as favelas do Cantagalo e Vidigal, na Zona Sul da cidade, e parte do Complexo do Alemão, na Zona Norte. Para tanto, resgatamos brevemente o histórico das políticas públicas na temática, definimos o conceito de regularização fundiária com o qual trabalhamos; destacamos os marcos regulatórios nessa área desde a Constituição de 1988; e apresentamos a situação atual da regularização nas favelas estudadas. Em toda a análise nos valem, além do resgate da legislação nacional e estadual pertinentes, de entrevistas qualitativas semiestruturadas com atores que lidam direta ou indiretamente com o tema da regularização nas favelas em estudo, e de dois levantamentos (*surveys*) realizados com os moradores dessas localidades. Podemos concluir que apesar da história de interrupção e descontinuidade das políticas públicas voltadas à garantia do direito à moradia e à propriedade, os mecanismos de regularização fundiária avançaram consideravelmente nos últimos vinte e cinco anos, mas, por outro lado, um novo problema ganhou força, o medo da “expulsão branca”.

Artigo recebido em 26.02.2013. Pareceres emitidos em 03.04.2014 e 06.04.2014.
Artigo aceito para publicação em 07.04.2014.

¹ Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (São Carlos/SP), com Doutorado sanduíche em Sociologia pela Northwestern University (Evanston – IL/US), e Pós-doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (São Paulo/SP). É Professora Adjunta do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (São Carlos/SP). fabianaluci@ufscar.br

² Doutoranda em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense em Niterói/RJ. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre/RS. Pesquisadora do Centro de Justiça e Sociedade (CJUS) da FGV Direito Rio, no Rio de Janeiro/RJ e do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-IN-EAC), sediado em Niterói/RJ. izabelsn@gmail.com

PALAVRAS-CHAVE: Regularização Fundiária Urbana; Políticas Públicas; Favelas; Rio de Janeiro.

ABSTRACT: The goal of this paper is to discuss how public policies designed to protect and accomplish the fundamental rights to housing and property are being implemented in Rio de Janeiro's slums, analyzing the ongoing process of urban land regularization in three places: the slums of Cantagalo and Vidigal, located in the South Zone of the city, and part of the Complexo do Alemão, in the North Zone. To do so, we briefly report public policies on the issue, set out the urban land regularization concept we are working with and detach the main regulatory framework since Brazilian Constitution enacted in 1988, and present the current situation of land regularization on the cases we are studying. We also relied on semi-structured qualitative interviews with people who work with those policies' implementation and on two surveys conducted among slum's dwellers. We concluded that even though the public policies were not implemented in a continuous way, legal resources and mechanisms of regularization advanced considerably in the last twenty-five years, but, on the other hand, a new problem has arise, the fear of "white expulsion".

KEYWORDS: Urban Land Regularization; Public Policies; Slums; Rio de Janeiro.

SUMÁRIO: 1. Políticas Públicas de Efetivação do Direito à Moradia e Regularização Fundiária; 2. Marcos Legais da Regularização Fundiária a partir da Constituição Federal de 1988: um longo percurso para a criação de instrumentos de efetivação do direito fundamental à moradia; 3. Estudos de Caso; 3.1 Favela do Cantagalo; 3.2 A Favela do Vidigal; 3.3 O Caso do Complexo do Alemão; 3.4 A Regularização na Visão dos Moradores; Considerações Finais; Referências Bibliográficas.

SUMMARY: 1. Public Policy Aiming to Fulfill Rights to Housing and Land Regularization; 2. Legal Milestones of Land Regularization since the Federal Constitution of 1988: a long way to creating instruments to guarantee fundamental right to housing; 3. Case Studies; 3.1 Cantagalo; 3.2 Vidigal; 3.3 Complexo do Alemão; 3.4 Land Regularization in the Eyes of Slum Dwellers; Final Considerations; References.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Discutimos neste artigo as políticas públicas de efetivação dos direitos fundamentais à moradia e à propriedade³ no processo de regularização fundiária em curso nas favelas do Cantagalo, do Vidigal e de parte do Complexo do Alemão, na cidade do Rio de Janeiro, e as formas pelas quais seus moradores têm ocupado e se apropriado do solo urbano, em sua busca por garantir tais direitos. Segundo Joaquim Falcão⁴, "A eventual ilegalidade e

³ Não trataremos aqui da distinção doutrinária traçada sobre tais direitos, sequer sobre os conflitos existentes entre eles no que concerne ao direito constitucional e ao tema dos direitos fundamentais. É importante frisar que partimos da compreensão de que o direito à moradia é um direito fundamental social autônomo, "com âmbito de proteção e objetos próprios" que deve ser atendido de maneira defensiva e prestacional, na esteira do que descreve SARLET, 2009 e, portanto, não abordaremos as divergências doutrinárias sobre as dimensões e conteúdos de tais direitos. Focaremos somente na efetivação dos mesmos nos casos empíricos que analisamos.

⁴ FALCÃO, Joaquim (org). *Invasões Urbanas: Conflito de Direito de Propriedade*. 2. ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p. 10.

a inviabilidade financeira não extinguem o direito à moradia. Apenas obrigam as populações carentes a defender este direito por outros meios”. Com isso queremos dizer que a situação irregular faz com que as populações busquem outras formas de garantir seus direitos, o que acaba por gerar situações informais e, empiricamente, têm criado um cenário complexo nesses locais.

Essas favelas são ocupações urbanas autoproduzidas⁵, ou seja, surgidas espontaneamente, caracterizadas pela presença de irregularidades jurídicas e/ou urbanísticas na ocupação do solo. Foram concebidas ao longo do século XX como um problema (social, sanitário, policial⁶), mas passaram a ser vistas também como uma solução para a falta de moradia nas grandes cidades, e com isso se caracterizou a polarização *remoção x urbanização* no debate sobre as políticas públicas para favelas no Rio de Janeiro⁷.

Burgos fez uma cronologia das principais políticas públicas de intervenção nas favelas do Rio de Janeiro, que aponta para uma descontinuidade no modo pelo qual o Poder Executivo veio buscando a efetivação do direito fundamental à moradia no Rio de Janeiro. O autor indica como o primeiro marco regulatório o Código de Obras da cidade, datado de 1937, que proibia tanto a construção de novas moradias nas favelas, quanto a melhoria das moradias existentes. Desta política surgiram os Parques Proletários, construídos nos início dos anos de 1940 no Leblon, na Gávea e no Caju. Os parques, voltados para abrigar provisoriamente a população removida de favelas, tinham abordagem sanitária, propondo “a reeducação social dos moradores visando corrigir hábitos pessoais e incentivar a escolha de melhor moradia” . Nesse mesmo momento em que surgem os parques proletários, entre 1941 e 1943, são também criadas as primeiras comissões de moradores no Cantagalo, como forma de resistência às remoções.

O Governo Brizola, após a redemocratização, por meio do Programa de Favelas (Profave), implementado entre 1983 e 1985, deu continuidade à política de melhoria das condições urbanas das favelas por meio da implantação de iluminação pública, obras de saneamento e coleta de lixo. E, além disso, criou o programa Cada Família um Lote, que visava regularizar a propriedade nessas áreas, promovendo o repasse de lotes por meio da cobrança de preços simbólicos aos moradores⁸. No entanto, o programa acabou logo, uma vez que Brizola não elegeu seu sucessor (tendo sido eleito Moreira Franco).

⁵ ALFONSIN, Betânia. *O Significado do Estatuto da Cidade para os Processos de Regularização Fundiária no Brasil*. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/versao.final.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2011.

⁶ Vide BURGOS, Marcelo Baumann. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 25-60. VALLADARES, Lícia do Prado. *A Invenção da Favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

⁷ Vide BURGOS, Marcelo Baumann. *Favela: uma forma de luta pelo direito à cidade*. p. 373-391. In: MELLO, Marco Antonio da Silva et al. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

⁸ *Ibid.*, p. 43.

E também pelo fato de ter sido uma iniciativa isolada, carecendo de uma perspectiva e um programa multidimensional.

Após o Governo Brizola, veio um período de aumento do déficit e da ausência do Estado nas favelas, com a explosão dos índices de violência e aumento do tráfico de drogas, fenômeno que foi chamado de “privatização das favelas por poderes paralelos”⁹.

Na década de 1990, foi elaborado o Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro¹⁰, em consonância com os avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988, que previu em seu artigo 182, a obrigatoriedade dos Planos Diretores¹¹. O documento carioca definiu a política habitacional da cidade e estabeleceu uma série de parâmetros para áreas consideradas favelas, assim como medidas a serem tomadas em relação a essas áreas. Nesse momento, foi a representação de favela inscrita no Plano Diretor que passou a nortear a política habitacional que viria a ser implantada.

O então Prefeito, Cesar Maia, criou o Grupo Executivo de Assentamentos Populares (GEAP) para pensar alternativas para a cidade. O GEAP sugeriu a criação da Secretaria de Habitação, o que aconteceu em 1993, e entre os seis programas propostos pelo Grupo estava o Favela Bairro. Uma das características principais desse programa foi ter sido pensado por técnicos da prefeitura, arquitetos e urbanistas¹². O programa tratava da revitalização das favelas, criando infraestrutura e melhorando a qualidade de vida dos moradores desses locais. Não houve, entretanto, preocupação com a regularização fundiária das comunidades beneficiadas. Nesse sentido, fala de representante do IPP, sobre o Favela Bairro.

Pesquisas que fizemos sobre o Favela Bairro, demonstraram, após a primeira fase do programa, que havia uma aceitação muito grande, as respostas foram muito favoráveis em quase todas as áreas, e nós perguntávamos a respeito da questão da regularização da propriedade e tal, e a maioria dizia que tinha tido a regularização fundiária mas ela não havia acontecido, ela não aconteceu. Quer dizer, o fato de ter feito ali um grande investimento na urbanização, um grandíssimo, um enorme, espetacular mesmo, em termos de impacto, posso garantir isso em termos financeiros também, e isso deu a eles a sensação de que houve também a regularização, mas não houve quase nada. Titulação nenhuma. Titulação pra valer não. Então, quer dizer, não só não há esse interesse

⁹ Ibid., p. 44.

¹⁰ O primeiro Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro foi publicado em 06 de junho de 1992 e, no ano de 2011, foi revisto. Hoje, a Política Urbana e Ambiental e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro são disciplinados pela Lei Complementar 111/2011.

¹¹ Conforme o texto da Constituição, o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (Art. 182, § 1º da CF/1988).

¹² Burgos, op. cit., p. 51.

pela regularização, como também havia uma sensação de que eles eram mais do que proprietários daquelas casas¹³.

O programa Favela Bairro teve financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Ao ser questionado se, dentre as exigências do Banco estava a regularização fundiária, o entrevistado do IPP afirmou que “nós deveríamos tomar as iniciativas preliminares para a regularização fundiária. Aí, nós mostramos para eles que as iniciativas preliminares eram, naturalmente, a urbanização e a regularização urbanística. Nisso se avançou bastante”.

Hoje em dia está em curso no Rio de Janeiro o Programa Morar Carioca. Criado no ano de 2011 pela Prefeitura, por meio da Secretaria Municipal de Habitação cujo objetivo é urbanizar todas as favelas da cidade até o ano de 2020. Este programa está intimamente relacionado com a realização das Olimpíadas na Cidade e tem como meta investir R\$ 8 bilhões na urbanização dessas regiões¹⁴. Para a realização desse projeto, a prefeitura fez uma parceria com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ) e promoveu um concurso de metodologias de urbanização de favelas. Dos 86 inscritos, 40 escritórios com equipes multidisciplinares, e obrigatoriamente liderados por urbanistas, foram selecionados¹⁵. O referido programa tem como meta final a regularização fundiária dessas áreas, conjugada com a urbanização, mas até o presente momento a atuação tem sido no sentido da urbanização.

O Morar Carioca é como o Favela Bairro aperfeiçoado, então tem toda essa parte social (...) mas nada mais que isso, e em um primeiro momento você pode olhar, não tem regularização. O morar carioca não traz regularização, ele faz uma pesquisa, para uma futura regularização fundiária¹⁶.

O Morar Carioca conta com uma estrutura para atuação direta nas comunidades. Para fiscalizar a execução do programa e orientar os moradores, prevê a implantação de POUOS (Postos de Orientação Urbanística e Social) nas comunidades beneficiadas¹⁷.

O POUOS tem três objetivos principais: 1) exercer um controle, um poder de polícia urbanística, a partir da urbanização e a partir das normas regulatórias; 2) fazer a articulação entre as necessidades locais

¹³ Trecho de entrevista realizada com funcionário do Poder Público Municipal.

¹⁴ GERÔNIMO, Leitão; DELECLAVE, Jonas. *Morar Carioca: Uma nova etapa da Urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro?* Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arbq_urbanismo/disciplinas/aup0268/Leitao_Geronimo_-_Morar_Carioca.pdf>. Acesso em: 28 set. 2011.

¹⁵ A relação de áreas selecionadas para o programa e dos coordenadores de cada área, pode ser consultada em: <http://200.141.78.78/dlstatic/10112/155841/DLFE-221110.pdf/Relacao_das_areas_e_Equipes.pdf>. Acesso em: 28 set. 2011.

¹⁶ Trecho de entrevista realizada com funcionário do Poder Público Municipal.

¹⁷ Os postos existentes no Rio de Janeiro podem ser encontrados no site da Secretaria de Habitação. Disponível em: <http://200.141.78.78/dlstatic/10112/139734/DLFE-3284.jpg/mapade_atuacao_otimizado.jpg>. Acesso em 30 set. 2011.

e os órgãos da administração pública em geral para que os serviços públicos sejam pouco a pouco prestados, implantados e mantidos dentro daquelas áreas faveladas e 3) a parte social que é fazer orientação social para os moradores em diversos e variados aspectos e níveis.

A centralidade do tema da regularização do solo urbano nas favelas vem na esteira da política de segurança pública de pacificação (UPPs – Unidades de Polícia Pacificadora), com o debate sobre a formalização nas favelas. Conforme Magalhães¹⁸,

[...] a noção de regularização converteu-se no grande símbolo, e/ou no principal eixo articulador, de políticas integradas de intervenção do Estado nas favelas, englobando-se debaixo desse conceito uma série diversificada de medidas, algumas delas de difícil conjugação. [...] Uma das dimensões centrais dessas políticas consiste precisamente na formulação de uma legislação disciplinadora do uso do espaço, que tem sido pensada como plenamente adaptada às circunstâncias físico-territoriais e socioculturais das favelas, ao contrário do que se observou historicamente na legislação urbanística brasileira. Dessa forma, almeja-se garantir o desenvolvimento ordenado e racional desses espaços, bem como deixar marcado que o Estado não mais está ausente dessas áreas...

Para entender o processo em curso, é preciso entender que o Rio de Janeiro apresentou ao longo de sua história um cenário complexo de ocupação das terras urbanas, o que acaba por tornar a discussão sobre propriedade da moradia tema delicado, repleto de singularidades. As ocupações urbanas autoproduzidas podem se dar tanto sobre terras públicas quanto privadas e também sobre terras cuja propriedade é indefinida – aquelas cuja cadeia sucessória não pôde ser finalizada. E a depender da característica jurídica delas, sofrerão intervenções diferentes para a sua ordenação. Os casos em estudo compreendem terras dos três tipos: públicas, privadas e indefinidas.

O plano diretor da cidade do Rio de Janeiro (Lei Municipal Complementar nº 111 de 2011) estabelece no artigo 234 o conceito de favela adotado pelo poder público municipal e divulgado pelo Instituto Pereira Passos: “área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação clandestina e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes”. O IBGE, por sua vez, define como aglomerados subnormais “o conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia

¹⁸ MAGALHÃES, Alex Ferreira. O Direito à Cidade nas Favelas do Rio de Janeiro: conclusões, hipóteses e questões oriundas de uma pesquisa. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 14, nº 28, p. 381-413, jul./dez. 2012, p. 383.

(pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa”¹⁹.

Como dissemos, a regularização fundiária está intimamente ligada à efetivação do direito à moradia, direito fundamental previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, e reconhecido por instrumentos internacionais de proteção e defesa dos Direitos Humanos²⁰ que pode ser garantido tanto pelo reconhecimento, regularização ou legitimação da posse (por meio da concessão de uso, por exemplo), quanto por meio da regularização da propriedade (doação, usucapião, entre outros), o que exploraremos mais adiante. E, para além da efetivação das garantias e dos direitos fundamentais, reafirmamos com Joaquim Falcão²¹, que “o direito à propriedade, sobretudo o direito à moradia, é maior que as ideologias. É condição de sobrevivência da cidadania. A estabilidade de qualquer sociedade depende da tranquilidade e da experiência que cada cidadão tenha individualmente da segurança de sua própria moradia”.

Para o estabelecimento do conceito de regularização fundiária partimos da concepção presente no Estatuto da Cidade²², que a define como uma das diretrizes gerais da política urbana brasileira:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

XIV - Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Betânia Alfonsin²³ aponta que empiricamente podem ser encontradas três visões predominantes sobre regularização fundiária nas cidades brasileiras. A primeira delas vê a regularização como a simples ordenação da situação

¹⁹ IBGE. Censo Demográfico 2010: Aglomerados Subnormais. Rio de Janeiro: 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agns2010.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2012. p. 19.

²⁰ São vários os tratados internacionais que colocam o Direito à Moradia no rol dos Direitos Humanos. Embora o tema da legislação internacional não seja o foco do presente artigo, é importante lembrar que entre os referidos tratados encontram-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11) e a Resolução da ONU nº 4, de 1991, que define o que deve ser considerado por moradia adequada, que englobe não só a questão da habitação mas também um condição de vida digna. Há ainda a Declaração sobre Assentamentos Urbanos (1976) e a Agenda Habitat (1996).

²¹ FALCÃO, op. cit., p. 7.

²² Lei nº 10.257/2001, de 10.07.2001.

²³ ALFONSIN, Betânia. *O Significado do Estatuto da Cidade para os Processos de Regularização Fundiária no Brasil*. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/versao.final.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2011.

jurídica, ou seja, como o registro dos lotes em nome dos moradores que neles residem. A segunda é aquela que foca na urbanização do espaço em que vivem as famílias, deixando de buscar a adequação ao regramento jurídico²⁴. A terceira visão aponta para a concepção de que a regularização fundiária (jurídica) deve ser feita de forma conjunta com a regularização urbanística do espaço. Nessa última visão, existiriam ainda duas sublinhas, uma que pretende focar na recuperação urbana para atender o regime urbanístico previsto no Plano Diretor e a outra que busca adaptar o regime urbanístico (legal, físico e social) à formação concreta das ocupações.

Dito isso, compreendemos que a regularização fundiária é um processo mais amplo que aquele previsto nos instrumentos jurídicos. Trata-se de um fenômeno *pluridimensional*, capaz de focar tanto no trabalho jurídico, quanto no urbanístico, no físico e no social, de forma a adequar o processo às demandas da comunidade em que se dá, isto é, deve articular as questões jurídicas com as sociais. É essa a concepção que orienta nossa pesquisa. É possível apreender essa concepção pluridimensional no discurso das instituições que lidam direta ou indiretamente com o tema da regularização fundiária urbana na cidade do Rio de Janeiro, como o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos e o Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro.

Existem três etapas, mas não são etapas cronológicas, são dimensões que você tem que atacar. A dimensão da urbanização, das obras, infraestrutura, um sistema viário, com drenagem, com contenção de encostas, enfim, uma urbanização tradicional que você deve privilegiar o espaço público, a regularização do espaço público do ponto de vista físico mesmo, a implantação de praças, de áreas de lazer. Uma segunda dimensão muito importante que é o da regularização *stricto sensu*. E o terceiro e talvez mais difícil que é o da integração. Que é uma dimensão que permeia todas as outras dimensões, mas há de se ter uma preocupação especial com ela, desenvolver programas e projetos sociais específicos para que o poço entre cidade e favela desapareça ou diminua²⁵.

Primeiro tem de haver a regularização administrativa, quer dizer, a exemplo do que se faz com o loteamento, que é a aceitação pela parte do poder público daquele parcelamento da terra, deve ser feito a mesma coisa na favela. Então é o momento em que a prefeitura faz um decreto, dizendo que a favela abrange uma área x, é uma área de interesse social, que é uma figura criada na lei orgânica do Município e que depois foi regulamentada no plano diretor. [...] Depois, passa-se por uma regularização urbanística. [...] é feita uma norma jurídica, uma norma que regula o uso solo daquela favela estabelecendo gabaritos, usos permitidos, usos proibidos, e áreas não edificantes, enfim, como na legislação,

²⁴ No Rio de Janeiro um programa que pode ser assim definido é o Favela Bairro, conhecido pela melhoria das condições de inúmeras comunidades, mas que acabou por não ordenar a situação jurídica dos lotes, conforme será demonstrado ao longo do artigo.

²⁵ Trecho de entrevista realizada com funcionário do Poder Público Municipal.

utilizando de parâmetros especiais. É o PA, o projeto de alinhamento, com todas as vias definidas em papel, os logradouros são reconhecidos e denominados. Depois tem uma regularização fiscal que pode até preceder ou não a essa, mas é quando aquela área passa a integrar o cadastro fiscal do Município. Não significa necessariamente cobrar impostos, aí vai depender da política tributária. Muitas vezes pelo valor da propriedade essas áreas estão isentas de pagamento de imposto, mas elas são inseridas dentro do cadastro imobiliário que é o cadastro fiscal. E finalmente a Regularização fundiária. A regularização fundiária há muitas soluções, muitos caminhos possíveis para serem feitos. E após o Estatuto da Cidade esses caminhos foram enriquecidos²⁶.

Foram diversos os marcos legais desde a Constituição Federal de 1988 até os dias de hoje que permitiram chegar a essa visão sobre a regularização fundiária e até os diversos meios para garantir a implementação do direito fundamental à moradia. São estes marcos jurídicos e legais que discutimos na próxima seção do artigo.

2. MARCOS LEGAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UM LONGO PERCURSO PARA A CRIAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

Um dos principais marcos legais no processo de regularização fundiária no Brasil está na própria Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183, e na Emenda Constitucional nº 26/2000, que inseriu o direito à moradia no rol dos direitos sociais fundamentais (art. 6º da CF/88). Isso porque, antes da referida Carta Constitucional, o Direito à Moradia não possuía essa diversidade de instrumentos legais capazes de garantir a sua efetivação. Havia apenas a ação de Usucapião, ação cível privada, prevista no Código Civil de 1916 e cujo prazo para o reconhecimento da propriedade sobre o imóvel privado era de mais de vinte anos na posse, sem interrupção ou oposição a essa²⁷.

Somente no ano de 2002, o novo Código Civil veio modificar o prazo mínimo na posse do bem para cinco, dez ou quinze anos a depender do caso concreto²⁸. Foi também após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o princípio da Função Social da Propriedade²⁹ passou a ser a espinha

²⁶ Trecho de entrevista realizada com funcionário do Poder Público Estadual.

²⁷ Lembremos que o Código Civil de 1916 somente foi revogado em 2002, quando o Novo Código Civil passou a vigorar no país. O texto de seu artigo 550 previa que “aquele que, por 20 (vinte) anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de título de boa fé que, em tal caso, se presume, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis”. (Redação dada pela Lei nº 2.437, de 07.03.1955). E, como se vê, essa não era a redação inicial do código mas, sim, resultante de uma lei que alterou-a no ano de 1955. A primeira exigia a posse do bem por no mínimo 30 anos ininterruptos.

²⁸ Para mais informações ver os art. 1.238 e ss., do Código Civil.

²⁹ É importante referir que, embora o princípio da função social da propriedade estivesse inscrito no Sistema Jurídico brasileiro desde a Constituição de 1934, não encontrava, antes, qualquer

dorsal da política urbana brasileira. Nesse momento deu-se a criação de um capítulo exclusivo para tratar da política urbana do país e outros para tratar da política agrícola e fundiária e da reforma agrária (os citados arts. 184 a 191 da CF/88).

Outra inovação importante da Constituição Federal de 1988 diz respeito à autonomia dada aos municípios nessa questão. Com o reconhecimento dos municípios como entes autônomos, capazes de legislar sobre a ocupação do solo urbano, de gerar meios e mecanismos legais e financeiros para a implementação de políticas públicas nessa área, já antes da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, houve uma série de experiências locais importantes para tratar do acesso ao direito à moradia e, em razão dessa autonomia, muitos municípios puderam aprovar novas leis urbanísticas e ambientais locais e seus respectivos Planos Diretores³⁰.

Em 2001 o Estatuto da Cidade foi publicado e entrou em vigor, para regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana do país. Essa lei trouxe novos contornos ao tema do direito à moradia, preocupando-se com a gestão democrática da cidade e com a regularização jurídica da propriedade, assim como com a criação de diversos instrumentos capazes de facilitar o referido processo. O Estatuto trabalha com quatro dimensões principais: uma dimensão conceitual, que explica os princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria os instrumentos capazes de materializar os referidos princípios; uma institucional, que define os responsáveis pela gestão urbana; e também uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos informais já consolidados³¹.

O Estatuto modifica o paradigma liberal legalista em relação à propriedade, aquele que era previsto no Código Civil de 1916. Tal mudança está ligada ao reconhecimento da Função Social da Propriedade que, somente em 1988, encontrou uma fórmula capaz de ser instrumentalizada, conforme já dito. Antes, a noção que pautava a atuação dos setores público e privado ligados ao processo de regularização do solo urbano estava guiada pelo direito de propriedade individual de maneira quase que absoluta. O Estatuto trouxe, então, uma série de ferramentas, instrumentos jurídicos e financeiros, para dar consecução ao disposto na Constituição e permitir aos Municípios, agora com mais autonomia, especialmente no âmbito de seus Planos Diretores, regular e fiscalizar os mercados imobiliários.

operacionalização, pois não havia mecanismos constitucionais, legais ou jurídicos para tanto. Sobre o tema, vide FERNANDES, Edésio. *Do Código Civil ao Estatuto da Cidade algumas Notas sobre a Trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. URBANA*. [online]. jan. 2002, vol. 7, nº 30 [citado 29 Setembro 2011], p. 43-59. Disponível em: <http://www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-05232002000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 29 ago. 2011.

³⁰ FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a Ordem Jurídico-urbanística. Disponível em: <http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch4.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2011.

³¹ *Ibid.*, p. 61.

Dentre as previsões instrumentais do Estatuto, destacamos a regulamentação do usucapião especial urbano e a concessão de direito real de uso³². Além disso, ressaltamos a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIs) a serem demarcadas nos Planos Diretores³³. As ZEIs são uma inovação importante para reconhecer os espaços urbanos nos quais as necessidades sociais conduziram uma determinada parcela da população a residir em locais sem infraestrutura e sem saneamento básico, muitas vezes distantes e sem acesso aos equipamentos urbanos, ou seja, diferentes da cidade formal. A importância desse Zoneamento é não mais segregar a cidade e buscar, para tanto, flexibilizar os padrões urbanísticos dessas áreas que foram tradicionalmente ocupadas de formas não legais ou não oficiais. As peculiaridades das ZEIs devem ser amplamente respeitadas, o que se traduz no estabelecimento de um regime urbanístico condizente com a realidade de cada assentamento. No Plano Diretor do Rio de Janeiro (Lei Complementar Estadual nº 111/2011) as ZEIs, denominadas de AEIs (Áreas Especiais de Interesse Social), estão previstas no art. 70 e seguintes. As duas favelas que pesquisamos são classificadas como AEIs³⁴.

Depois do Estatuto muitas leis federais foram editadas no sentido de regulamentar a regularização fundiária e garantir a efetivação do direito social à moradia. Entre elas, a lei que estabelece a gratuidade do registro imobiliário nos programas de regularização (Lei nº 10.931/04), a que cria mecanismos

³² Destaque-se que a Concessão de Uso foi prevista pela primeira vez pelo Dec-Lei 271/1967 e muitos municípios a utilizavam, baseados nesse regulamento, até a CF/88. Depois da promulgação da CF/88, que previu o referido instrumento e vetou, expressamente, o usucapião de bens públicos, surge uma interpretação doutrinária de que a Concessão seria a forma mais adequada para regularizar a posse de bens públicos. Depois, o Estatuto da Cidade referiu tanto a concessão de direito real de uso quanto a concessão de uso especial para fins de moradia, mas não regulamentou essa previsão, em razão da existência de um veto sobre o texto. Assim, o Governo Federal editou, posteriormente, a Medida Provisória 2.220/2001 que veio regulamentar a questão. A concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia são semelhantes (ambas conferem somente a posse sobre o bem imóvel e são aperfeiçoadas por meio de termo administrativo, assim como têm a mesma duração e podem ser transferidas *causa mortis* ou *inter vivos*), a diferença é na sua utilização já que a primeira pode ser usada para fins comerciais, enquanto a segunda só pode ser usada para fins de moradia.

³³ Todos os Municípios com mais de 20 mil habitantes devem fazer planos diretores, a partir do que dispõe o Estatuto da Cidade.

³⁴ A lei municipal que declara como Área de Especial Interesse Social a comunidade do Cantagalo é a Lei 3.688/03 e o Vidigal é declarado AEI por meio da Lei 2.704/98. Os Decretos do Executivo Municipal que regulamentam o uso e a ocupação do solo dessas áreas são, respectivamente, Decreto 33.015/10 e Decreto 33.352/11. Destacamos, ainda, a edição do Decreto 33.648/11 que estabeleceu as normas gerais de uso e ocupação do solo nas AEIs do município. Esse documento trouxe novas definições quanto à regulação das edificações em favelas como, por exemplo, o gabarito máximo de dois pavimentos nas referidas áreas. Com isso, modificou os decretos anteriores, quanto às normas gerais de construção e edificação. Sobre os conflitos decorrentes da publicação do referido Decreto que regula a altura das construções, vide o trabalho de CUNHA, Juliana Blasi. *Regularização Urbanística e Fundiária em uma Favela do Rio de Janeiro: Conflitos, percepções e práticas em jogo no processo*. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 5, nº 3, jul./ago./set. 2012, p. 483-511. Disponível em: <<http://revistadii.dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-5-3-Art5.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2012.

para facilitar a regularização de assentos informais em terras da União (Lei nº 11.481/07), aquela que institui o direito das comunidades de terem assistência técnica em programas de regularização (Lei nº 11.888/08) e mais recentemente a que cria o Programa Minha Casa Minha Vida, para facilitar a regularização de assentos informais urbanos (Lei nº 11.977/09).

O programa previsto na Lei Minha Casa Minha Vida busca preencher lacunas existentes para a legalização da posse em assentamentos irregulares no país, como forma de possibilitar a aplicação definitiva do princípio da Função Social da Propriedade³⁵.

Ao instrumentalizar o poder público, e os demais entes legitimados (população moradora dos assentamentos informais, cooperativas habitacionais, associações de moradores, entidades civis, entre outros listados no art. 50 da lei³⁶), para a promoção da regularização fundiária de núcleos irregulares considerados como de interesse social, essa lei permite a “desjudicialização” dos procedimentos de transmissão coletiva da propriedade em assentamentos (terras particulares, públicas ou indefinidas).

Dentre as novidades trazidas pela lei Minha Casa Minha Vida, destacamos: (1) a demarcação urbanística³⁷, que consiste em procedimento administrativo por meio do qual o poder público (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar o tempo e a natureza das respectivas posses³⁸ (art. 47); (2) a legitimação de posse, que é o ato do poder público destinado a reconhecer a posse de imóvel objeto de demarcação urbanística. Isto é, trata-se da identificação pelo poder público de uma situação de fato, por meio da confecção de um título, em nome do morador, e que deve ser averbado no cartório do registro de imóveis da localidade³⁹ (art. 47), e (3) usucapião administrativa,

³⁵ D'OTTAVIANO, Maria Camilla Loffredo; QUAGLIA SILVA, Sérgio Luis. *Regularização Fundiária no Brasil: velhas e novas questões*. Planejamento e Políticas Públicas – PPP, jan./jun. 2010, nº 34, p. 201-229. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/172/185>>. Acesso em 02 out. 2011. p. 213.

³⁶ Frisamos aqui que os moradores e demais entes legitimados a promover a regularização fundiária, como as cooperativas habitacionais, ONGs, entre outros, não podem realizar todos os atos do procedimento. Estes podem fazer o projeto de regularização fundiária e, após a aprovação pelos órgãos competentes, solicitar o registro do parcelamento decorrente desse processo. Entretanto, somente o poder público pode fazer a demarcação urbanística e reconhecer a posse por meio da legitimação, assim como aprovar o projeto de regularização fundiária.

³⁷ É importante destacar que a demarcação das terras da União para regularização de assentamentos informais de baixa renda já estava prevista desde 2007, quando a Lei 11.481 alterou a Lei 9.636/98.

³⁸ Nos casos de terras particulares, qualquer ente pode fazer a demarcação urbanística, já nos casos de áreas públicas, qualquer ente pode fazer a demarcação em terras do seu próprio domínio. Sobre terras da União, em razão da seção III-A do Dec-Lei nº 9.760/46, a demarcação somente poderá ser feita pela própria União. Já nas terras municipais e estaduais poderá ser feita por outro ente público, desde que não haja vedação da legislação patrimonial e se obtenha anuência do proprietário da área.

³⁹ A legitimação de posse, quando feita em áreas privadas, possibilita a posterior aquisição da propriedade por meio da usucapião administrativa e, quando feita em áreas públicas, facilita a

que consiste no procedimento de reconhecimento da propriedade do bem imóvel administrativamente, quando decorridos cinco anos da legitimação da posse, sem oposição dos antigos proprietários, e que envolve os beneficiários da regularização fundiária de interesse social, o poder público responsável e o cartório do registro de imóveis onde se localiza o imóvel (art. 60). Organizamos uma lista das etapas para a regularização, por meio da utilização desses instrumentos (ver quadro 1).

Assim, por meio desses três novos instrumentos (demarcação urbanística; legitimação de posse e usucapião administrativa), qualquer ente do poder público, respeitadas as devidas notificações de outros entes envolvidos, poderá utilizar a lavratura de auto de demarcação urbanística, a legitimação de posse e, quando for o caso, decorridos cinco anos da data da legitimação, o detentor do título poderá solicitar a conversão da posse em propriedade (art. 60) – ver quadro 2.

1	Seleção do assentamento objeto da demarcação (realização de pesquisa da situação fundiária jurídica e social, assim como a situação econômica dos moradores com o objetivo de caracterizá-la como de interesse social);
2	Elaboração do auto de demarcação urbanística (elaboração de levantamento planialtimétrico cadastral, plantas e memoriais descritivos, análise da matrícula, sobreposição da planta no registro de imóveis, identificação dos títulos atingidos pelo auto, entre outros).
3	Encaminhamento do auto de demarcação urbanística ao cartório do registro de imóveis ⁴⁰ , devidamente instruído com os documentos listados no § 1º do art. 56 da lei, para uma série de procedimentos que vão desde a notificação dos proprietários por edital, tentativas de acordo (caso haja impugnação de algum interessado) até culminar na averbação do auto de demarcação urbanística na respectiva matrícula.
4	Elaboração do projeto de regularização fundiária após sua respectiva análise e aprovação por parte do município.
5	Registro do parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária no cartório de registro de imóveis, com abertura das matrículas das parcelas resultantes.
6	Reconhecimento da legitimação da posse dos moradores, se for o caso, com seu respectivo registro na matrícula do imóvel.

Quadro 1 - Etapas da regularização por meio dos instrumentos previstos na Lei 11.977/09

Fonte: Ministério das Cidades⁴¹

instrução de pedidos de concessão de uso para fins de moradia ou de outros instrumentos possíveis. Entretanto, a sua utilização é interessante somente nos casos em que o ente promotor da ação não é o proprietário das terras já que, quando a demarcação é feita pelo próprio ente detentor do domínio, ele pode automaticamente transferir o direito real, por meio da concessão de uso especial para fins de moradia, da concessão de direito real de uso ou da doação. Para mais informações, MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.iab.org.br/images/stories/utf8cartilha_regularizacaofundiaria.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2012.

⁴⁰ Antes do envio do auto para o cartório de registro de imóveis, o ente promotor da regularização fundiária (Município, Estado ou União) deve, se a demarcação abranger áreas públicas ou com elas confrontar, notificar os demais entes públicos para que informem a titularidade da área.

⁴¹ MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.iab.org.br/images/stories/utf8cartilha_regularizacaofundiaria.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2012.

	Município pode demarcar	Estado pode demarcar	União pode demarcar
Áreas Particulares	Sim	Sim	Sim
Áreas Públicas Municipais	Sim	Sim (com concordância do ente municipal)	Sim (com concordância do ente municipal)
Áreas Públicas Estaduais	Sim (com concordância do ente estadual)	Sim	Sim (com concordância do ente estadual)
Áreas Públicas Federais	Não	Não	Sim

Quadro 2 - Entes públicos autorizados a realizar a Demarcação Urbanística

Fonte: Ministério das Cidades⁴²

Esses novos instrumentos de atuação efetiva do poder público foram fundamentais para dar agilidade aos processos de regularização fundiária de interesse social e, como veremos mais adiante, têm sido amplamente utilizados no município do Rio de Janeiro. Entretanto, compreende-se que os trâmites definidos pela lei poderiam ser ainda mais simplificados. Essa necessidade de desburocratização é defendida por representantes do poder público estadual, como podemos apreender em uma das entrevistas.

Você tem dificuldades da própria legislação, que a própria legislação visa descomplicar, mas ela acaba bloqueando. Embora você tenha os instrumentos, a gente ainda tem que descomplicá-los [...] são várias situações absurdas, imagine você ter que provar que não houve oposição à posse, é um dos requisitos do usucapião. Como você vai provar esse requisito? Indo ao cartório, olha que absurdo, pedindo, numa comunidade de mil beneficiários do usucapião, ou proprietários, ainda, que vão buscar a declaração da propriedade, você vai pegar lá, ir no cartório e requerer mil certidões dizendo que não tem ação contra. Porque que não há inversão do ônus da prova, como existe na lei do consumidor? Que houvesse uma impugnação coletiva. [...] quem tem que dizer que tem uma ação contra os usucapiantes seria o proprietário, pseudo proprietário, que já perdera a propriedade pelo advento do usucapião, mas ele que teria que contestar, então essas dificuldades são insuperáveis, você não consegue fugir dessas dificuldades, então você tem a dificuldade da própria legislação, que ela é avançada, sim, mas ela, ao mesmo tempo, ela é regressiva, ela é impeditiva. É uma contradição, como aqui é bem contraditório, isso tudo é contraditório mesmo.⁴³

Além da regulação Federal, temos as peculiaridades da regulação Estadual. No Estado do Rio de Janeiro o quadro jurídico-legal se diferencia com a aprovação da Emenda Estadual Constitucional nº 42/2009⁴⁴ e da Lei

⁴² Ibid., Ministério das Cidades, 2012.

⁴³ Trecho de entrevista realizada com funcionário do Poder Público Estadual.

⁴⁴ A Emenda Constitucional nº 42/2009 alterou o artigo 68 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro para incluir o parágrafo 5º com o seguinte texto legal: "Art. 68. Os bens imóveis do Estado não podem ser objeto de doação nem de utilização gratuita por terceiros, nem de aluguel, salvo

Estadual Complementar nº 131/2009. A Emenda foi aprovada em 30 de outubro de 2009 para permitir que fossem doados os bens imóveis do Estado⁴⁵ para “programas de regularização fundiária, inclusive para fins de assentamento de população de baixa renda”. A Lei Complementar 131/2009 veio, assim, regulamentar essa nova possibilidade legal, de doação das terras públicas estaduais (da administração direta e indireta) para particulares integrantes de assentamentos hipossuficientes nos casos de regularização fundiária. A doação surge, no cenário estadual, como alternativa à concessão de uso, que vinha tradicionalmente sendo utilizada na regularização das terras públicas.

Há, entretanto, divergências quanto ao melhor instrumento para a regularização das terras. Especialmente porque a doação é uma possibilidade nova e não se sabe como, e se, afetará positivamente as comunidades. Alguns representantes de movimentos sociais, por exemplo, são contrários à doação porque com ela o Estado perderia o poder regulatório e fiscalizatório sobre as ocupações, já que após cinco anos os titulares podem alienar sua propriedade sem qualquer comunicação ou autorização do Estado.

Há ainda, por parte de alguns dos representantes de movimentos sociais e de lideranças comunitárias, o receio de que a partir desse processo, comunidades onde a especulação imobiliária é alta, como é o caso de duas das favelas que estudamos, acabem sendo descaracterizadas e até mesmo posteriormente removidas (fenômeno conhecido como expulsão branca – termo utilizado, inclusive, pelas lideranças comunitárias locais). Já com a concessão de uso isso não ocorreria, uma vez que as terras continuam sendo propriedade pública e o titular da posse pode negociá-las somente com a anuência do Estado, que atua como fiscalizador.

O receio da expulsão branca e a dúvida sobre a melhor forma de garantir o direito à moradia nas favelas aparecem nas falas de lideranças comunitárias nas favelas estudadas. Ao ser indagada sobre a entrega de títulos de propriedade, uma liderança assim manifestou sua preocupação:

Hoje a gente pode vender, mas vende para mim, aqui dentro e tal, agora no caso de um grande empreendedor, não vai comprar porque tem toda essa coisa da terra não ter legalidade. Agora que está chegando a legalidade, as imobiliárias estão vindo porque virou ouro para eles, para os tubarões. A gente vive com dois fantasmas, o fantasma da remoção e

mediante autorização do Governador, se o beneficiário for pessoa jurídica de direito público interno, entidade componente de sua administração indireta ou fundação instituída pelo Poder Público, bem como nos casos legalmente previstos para regularização fundiária. [...] § 5º As exigências previstas neste artigo poderão ser dispensadas no caso de imóveis destinados a programas de regularização fundiária, inclusive para fins de assentamento de população de baixa renda, na forma da lei complementar, que disporá, ainda, sobre as condições e procedimentos específicos para a alienação de imóveis públicos e para sua utilização pelos beneficiários no âmbito dos referidos programas”.

⁴⁵ É importante destacar que os imóveis de propriedade da União, também podem ser objeto de doação para fins de regularização fundiária, de acordo com o art. 31, da Lei 11.481 de 2007.

o da especulação, que nos preocupa o tempo todo, então a remoção pelo governo, e ao mesmo tempo para ser legalizado, aí vêm os tubarões de imóveis⁴⁶.

Embora haja essa apreensão por parte de algumas lideranças comunitárias, a grande maioria dos moradores quer ter o título e o direito pleno de propriedade, quer poder ser tão proprietária quanto qualquer morador do asfalto. Nas palavras de um dos moradores entrevistados no Cantagalo, os moradores da favela não querem ser “menos cidadãos que os cidadãos do asfalto”.

Resumimos, no quadro três, as principais diferenças entre os instrumentos de concessão de uso e doação, as duas formas de regularização dos títulos de posse e propriedade que vêm sendo atualmente utilizadas pelo poder público no Estado do Rio de Janeiro, especialmente para terras públicas, a partir da demarcação urbanística e da legitimação de posse⁴⁷.

Concessão de Uso	Doação
Confere direito real aos titulados, é passível de registro imobiliário e dá ao titulado acesso à crédito.	Confere direito real aos titulados, é passível de registro imobiliário e dá ao titulado acesso à crédito.
Mantém o assentamento vinculado ao Estado, o que pode vir a protegê-lo da especulação imobiliária e da descaracterização do local.	Possibilita emancipação do assentamento em relação ao Estado, insere o titular no mercado imobiliário e permite nova desapropriação após a concretização da doação.
A lavratura dos termos pode ser feita administrativamente.	A lavratura dos termos pode seguir o procedimento notarial tradicional e também a forma administrativa ⁴⁸ .
É conferida pelo prazo de 99 anos, renováveis por mais 99. Pode ser transferida por meio de negociação <i>inter vivos</i> ou <i>causa mortis</i> .	A propriedade pode ser transferida após cinco anos, por meio de negociação <i>inter vivos</i> ou <i>causa mortis</i> .

Quadro 3 – Distinção jurídica entre a Concessão de Uso e Doação

Fonte: Pesquisa Mais Justiça e Sociedade, FGV Direito Rio e Fundação Ford

Os profissionais da ONG que atuou na regularização fundiária do Cantagalo defendem a propriedade com a doação dos títulos, pois ela garante o exercício pleno do direito de propriedade, enquanto a concessão só garante o acesso à posse.

⁴⁶ Trecho de entrevista realizada com morador da favela e liderança comunitária.

⁴⁷ Note-se que terras privadas também podem ser objeto de demarcação urbanística e de legitimação de posse (a primeira é a fase de identificação de confrontantes e ocupantes e a segunda ato do poder público de reconhecimento da posse em imóvel que foi objeto de demarcação urbanística). Além disso, após decorridos cinco anos da averbação da legitimação de posse, os posseiros de terras privadas podem requerer a conversão do título em propriedade, tendo em vista o usucapião.

⁴⁸ O procedimento da doação, até a edição da Lei Estadual Complementar 144 de 10.01.2012, só podia ser efetivado por meio de escritura pública lavrada em cartórios de notas, com a cobrança de custas e emolumentos. Após a edição da Lei acima mencionada, a lavratura do termo de doação pode ser feita também administrativamente, de forma gratuita, no ITERJ.

A concessão de uso tinha algumas limitações que a gente considerava até cruéis. A concessão de direito real de uso faz parte do mesmo pacote não propriedade. Então, concessão de uso especial para fins de moradia tem prazo determinado, que é uma coisa que a propriedade não tem. Aliás, esse é um dos grandes diferenciais da propriedade, ela não tem validade, ela é por prazo indeterminado. A não ser que um contrato diga coisa diferente [...] precisa ter alguma questão aí que ceife a propriedade. A concessão de uso tem prazo determinado. A concessão real de uso para fins de moradia ou a concessão de uso, elas também têm restrições a serem transferidas, alienadas, cedidas [...] e essa concessão ou transferência dependia de uma autorização do Estado. [...] A propriedade, no caso do Cantagalo, essa titulação tem uma restrição em relação à transferência, mas é a seguinte: ela não pode ser vendida durante o prazo de cinco anos. Então, a partir dos cinco anos, ela pode ser vendida, pode ser transferida⁴⁹.

Outra peculiaridade no quadro jurídico-legal do Rio de Janeiro é o programa *Morar Carioca*, que foi referido anteriormente. Na próxima seção, trataremos dos casos empíricos pesquisados, que apontam para o desafio na busca da efetivação do direito fundamental à moradia.

3. ESTUDOS DE CASO

3.1 Favela do Cantagalo

A favela do Cantagalo está situada entre os bairros de Copacabana e Ipanema e faz divisa com a comunidade do Pavão-Pavãozinho, na zona sul da cidade do Rio de Janeiro. O surgimento do Cantagalo remonta o início do Século XX, junto com a formação de Copacabana, quando das origens da ocupação da orla litorânea do Rio de Janeiro⁵⁰. O Cantagalo é uma Área de Especial Interesse Social, de acordo com o Plano Diretor da Cidade e sua população, conforme dados do CENSO do IBGE do ano 2010, é de 4.771 pessoas e de 1.428⁵¹ domicílios. A Light informa que a comunidade possui

⁴⁹ Trecho de entrevista realizada com a ONG que atuou no processo de regularização fundiária da comunidade.

⁵⁰ Fonte dos dados: INSTITUTO PEREIRA PASSOS. *Sistema de Assentamentos de Baixa Renda - SABREN*. Disponível em: <<http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/index.HTM>>. Acesso em: 28 set. 2011.

⁵¹ De acordo com o Instituto Atlântico, que realizou projeto de Regularização fundiária no Cantagalo, a comunidade conta hoje com 1.485 unidades. A pequena discrepância entre os números do IBGE, da Light e do IA, devem-se aos períodos de mapeamento e a forma de contabilização – por exemplo, a Light interessam o número de relógios, enquanto para o IBGE o que conta é a quantidade de domicílios, “local estruturalmente separado e independente, que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas, ou que esteja sendo utilizado como tal. Os critérios essenciais desta definição são os de separação e independência. Entende-se por separação o local de habitação limitado por paredes, muros ou cercas, coberto por um teto, permitindo a uma ou mais pessoas que nele habitam isolar-se das demais, com a finalidade de dormir, preparar e/ou consumir seus alimentos e proteger-se do meio ambiente, arcando, total ou parcialmente, com suas despesas de alimentação ou moradia. Por independência se entende quando o local de habitação tem acesso direto, permitindo a seus moradores entrar e sair sem

hoje 1.605 ligações à rede de energia elétrica. Desde 2009 existe no Cantagalo uma Unidade de Polícia Pacificadora – UPP⁵². Em pesquisa realizada pelo CJUS no ano de 2011, 75% dos moradores entrevistados declararam que o principal item a ser melhorado na comunidade hoje é a infraestrutura e urbanização (saneamento, água, coleta de lixo, pavimentação, iluminação pública, etc.)⁵³.

O Cantagalo recebeu obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, quando foram construídas novas habitações populares e também o elevador que fica na saída do metrô e dá acesso à comunidade e, além disso, no início de 2011, a Prefeitura Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e do Instituto Pereira Passos (IPP) formulou uma nova classificação para a comunidade, retirando-a da lista de favelas e inserindo-a na categoria “bairro”. Os critérios para essa nova classificação foram feitos com base na infraestrutura (rede de água, esgoto, drenagem, pavimentação, abertura de vias de acesso, rede de iluminação pública, calçadas, praças, etc.)⁵⁴. Mas, se partimos da realidade do Cantagalo no que se refere tanto ao acesso quanto à qualidade dos serviços públicos essenciais que os moradores recebem, é crítica a concepção de que a comunidade tenha transitado da condição de favela para bairro. E mais, se considerarmos os elementos estruturadores da definição do conceito “favela”, tanto em suas características legais (propriedade da terra), quanto estruturais (construções, densidade domiciliar, acessos, arruamento, serviços públicos, etc.), observamos que eles permanecem válidos para classificar o Cantagalo como Favela.

A situação jurídica das terras do Cantagalo é bastante peculiar⁵⁵. Uma parcela do morro é de terras públicas, nas quais é possível conduzir a

necessidade de passar por locais de moradia de outras pessoas. Só caracteriza-se corretamente domicílio quando forem atendidos simultaneamente os critérios de separação e independência”. (IBGE, Censo 2010).

⁵² A UPP Pavão-Pavãozinho/Cantagalo foi inaugurada no dia 23 de dezembro de 2009, e foi a quinta UPP implantada na cidade do Rio de Janeiro.

⁵³ Fonte: pesquisa realizada pelo Centro Justiça e Sociedade (CJUS) da FGV Direito Rio. Nessa oportunidade foram aplicados 400 questionários aos moradores da comunidade do Cantagalo. Disponível em: <http://direitorio.fgv.br/sites/direitorio.fgv.br/files/Dados_Parciais-Mais_Justica_Sociedade.pdf>. Acesso em: 02 out. 2011.

⁵⁴ DAFILON, Rogério. Cidade ganha 44 ex-favelas. *O Globo*, Rio de Janeiro, 29 maio 2011. p. 19.

⁵⁵ Vale ressaltar que realizamos uma pesquisa jurisprudencial no site do TJRJ para verificar a existência de processos ou decisões judiciais relacionadas com o tema da regularização fundiária no Cantagalo. A pesquisa foi realizada entre os dias 20 e 23 de novembro de 2011, tanto nos processos das Câmaras Recursais quanto no TJRJ, utilizando o termo Cantagalo no período compreendido entre 2000 e 2010. Nas Câmaras Recursais Cíveis, das 9 ocorrências todas eram relacionadas com o Município de Cantagalo, localizado no Estado do Rio de Janeiro. E no TJRJ, das 91 ocorrências encontradas, 88 versavam sobre o Município de Cantagalo. Uma é a decisão que referimos no corpo do texto e outra tratava de destituição de pátrio poder (ação movida pelo Ministério Público contra os pais de uma menor). De todas as decisões encontradas, somente uma é relacionada com o tema em análise. A decisão encontrada trata de ação de reintegração de posse cumulada com danos morais sobre imóvel que foi demolido para a construção do

regularização fundiária por meio da doação. Outra parcela é de terras privadas, sendo uma parte delas de propriedade indefinida, na qual não foi possível definir a cadeia sucessória e especificar os proprietários. Outra parte tem proprietários definidos, como as terras que pertencem à Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB).

Diante desse cenário, o processo para a regularização fundiária tem se dado de três maneiras distintas: o ITERJ, tanto por meio da doação das terras públicas, quanto por meio da demarcação urbanística; e também uma ONG, por meio da ação de usucapião proposta em relação às terras da CEHAB. Assim, atuam nesse cenário tanto o ITERJ (Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro) quanto a organização não governamental, Instituto Atlântico.

O Instituto Atlântico teve uma atuação *pro bono* na regularização do Cantagalo por meio da parceria com dois escritórios de advocacia⁵⁶. A atuação deles acontece desde o ano de 2007, quando foram procurados por representantes da comunidade para auxiliá-los no referido processo. Naquele momento, não havia alternativa possível senão a proposição de ação de usucapião para as terras privadas e a concessão de uso para as terras públicas. O Instituto Atlântico atuou, num primeiro momento, de forma administrativa, para negociar com o Poder Público a regularização do local e propôs ação de usucapião como “fator político”⁵⁷, no ano de 2009 nas áreas da CEHAB. Segue, abaixo, trecho da entrevista realizada com dois profissionais que integram o Instituto Atlântico sobre o processo de regularização fundiária no Cantagalo.

Fomos procurados pelo presidente da associação de moradores do Cantagalo, [...], que queria uma solução para a situação. Havia insegurança porque iriam começar as obras do PAC, ia ter previsão de remoção de algumas casas para a construção de vias, para a construção do elevador do metrô, [...]. Eles viram, então, uma oportunidade de atuar junto com a sociedade civil pra pressionar e fiscalizar o governo para adotar uma medida inovadora, aí para o Cantagalo, porque até então, todo esse processo de regularização fundiária, a gente nunca tinha um resultado 100% positivo: Favela Bairro, etc. [...] não havia uma legislação que previsse claramente o que fazer. [...] Começamos a estudar o caso do Cantagalo e ver qual seria a melhor solução jurídica, e sempre tratando os moradores como clientes, sempre com o objetivo de dar o melhor resultado para o nosso cliente. E qual seria o melhor resultado para o nosso cliente? A propriedade plena, e não um título precário de concessão. E como a gente ia conseguir a propriedade? A gente começou a analisar

elevador do Cantagalo. A justiça determinou o pagamento da indenização aos posseiros, mas não reconheceu o usucapião alegado por eles, por ausência de provas. Apelação Cível que tramitou no TJ/RJ, de nº 0218152-95.2009.8.19.0001, julgada em 15 dez. 2010.

⁵⁶ Essa experiência do Instituto Atlântico está detalhada na obra CASTRO, Paulo Rabello de. *O Galo Cantou: A conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo*. Rio de Janeiro: Record, 2012.

⁵⁷ Cf. entrevista realizada com a ONG que atuou no processo de regularização fundiária da comunidade.

toda a legislação e a fazer uma série de reuniões com os membros do governo municipal e estadual. Então, a gente teve que desenvolver uma tese jurídica em favor da propriedade e depois passar por um processo de convencimento das autoridades. [...] e aí veio aquela alteração na Constituição [Emenda Constitucional 42] e na Lei Complementar [Lei Complementar 131]. Foi uma grande conquista essa legislação. É uma legislação, até onde a gente tem notícia, inédita. [...] Não existe em outros estados do Brasil. Uma coisa que realmente nasceu aqui no Rio de Janeiro⁵⁸.

O Instituto Atlântico executou projeto financiado pelo Instituto Gerdau, para mapeamento topográfico da área da favela, e o cadastramento censitário dos moradores, que culminaria na Ação de Usucapião, já que, quando do início do projeto, não havia outras alternativas possíveis para a área privada. “Com base nesses dados a gente ingressou com a ação de usucapião. Também é bom lembrar que foi antes da questão da legitimação de posse da Medida Provisória [nº 459/2009]. Era o instrumento, na época que a gente entrou, mais avançado para tratar dessa questão”.

A perspectiva adotada pelo Instituto no relacionamento com a comunidade foi de “empoderamento”⁵⁹, dando aos moradores informações e voz para participar ativamente do projeto.

Fizemos algumas assembleias gerais na comunidade. Então, a gente reunia a comunidade, fazia uma convocação e dizia: Olha, vocês querem seguir nesse caminho? A gente vai ter que entrar com uma ação contra o Estado. [...] Ah, mas e o IPTU, como é que vai ficar? Mas e a luz? Eu falo: Olha, vai ter que pagar a luz. Em algum momento vai ter que pagar a luz. Agora, o que a gente vai brigar por vocês? A gente vai brigar por vocês para que seja progressivo, para que seja tarifa social, que tenha um tempo de maturação, que seja algo que caiba no orçamento de vocês... E é óbvio que tem gente que não vai conseguir pagar. É óbvio que tem gente que não vai querer pagar. Mas a gente sempre analisou a coletividade⁶⁰.

Em 2009, foi editada a Medida Provisória nº 459 (depois convertida na Lei nº 11.977/09), que modificou e, em certa medida facilitou, a regularização das Áreas de Interesse Social. Essa lei possibilitou que o processo de regularização seja feito de forma administrativa, como se vê na fala abaixo, de profissional do Instituto Atlântico sobre as novas possibilidades legais e administrativas, após a publicação da referida lei:

⁵⁸ Trecho de entrevista realizada com ONG que atuou no processo de regularização fundiária da comunidade.

⁵⁹ Expressão utilizada pelos representantes do Instituto Atlântico, conforme entrevista que realizamos.

⁶⁰ Trecho de entrevista realizada com ONG que atuou no processo de regularização fundiária da comunidade.

Hoje com a lei, é o requerimento administrativo. Você tem que fazer a mesma coisa que a gente fez no Cantagalo, que é fazer o censo e a topografia, porque você precisa produzir as provas. Não pode dizer me dá que é meu. É possível hoje com base na lei pedir junto ao ITERJ, por exemplo. Até porque ele que ficou responsável por conduzir esse tipo de processo. Então, é um requerimento administrativo, e vão ser verificadas as condições de admissibilidade dessa doação, ou um processo de legitimação de posse, que tem até uma natureza que pode ser usado tanto em áreas públicas como em áreas privadas. Então também você pode pedir a legitimação de posse. Não tinha na nossa época, no momento que a gente fez, mas hoje eu acho que seria até o caminho mais natural, porque aí você dá o mesmo tratamento para todas as áreas. Você vai ter um pedaço que vai ficar concedido pelo Estado e o outro que é reconhecido após o transcurso do prazo de conversão da posse em propriedade, que também é de cinco anos. Então você tem uniformidade nesse prazo, que é uma coisa importante⁶¹.

A situação atual do Cantagalo é, em suma, a seguinte: nas áreas do Estado, consistente em 415 moradias (120 apartamentos e 295 casas) já foram concedidas 44 escrituras de doação e 87 já tiveram o pedido de isenção de impostos deferido pela Secretaria da Fazenda do Estado, para novas emissões. O restante da área, privada (parte com proprietários identificados e parte sem cadeia sucessória definida) está em processo de regularização via demarcação urbanística e legitimação de posse (espécie de usucapião administrativo), são 8 autos de demarcação elaborados pelo ITERJ⁶² e via usucapião coletivo ajuizado pelo Instituto Atlântico na área privada de propriedade da CEHAB.⁶³ Conforme informação mais recente dos técnicos do ITERJ⁶⁴, a regularização da área havia avançado pouco uma vez que as pessoas, embora convocadas para a realização do requerimento de isenção de impostos de transferência, somente uma parcela muito pequena delas o havia feito. Em dezembro de 2013, a área referente às 295 casas, somente mais quatro pessoas haviam assinado as escrituras, chegando ao número de 48 escrituras.

⁶¹ Trecho de entrevista realizada com ONG que atuou no processo de regularização fundiária da comunidade.

⁶² Em relação à área que será regularizada via demarcação urbanística, recentemente a Geo Rio emitiu parecer que afeta a regularização fundiária nesse local, já que definiu algumas das áreas objeto de regularização via demarcação como áreas de risco que podem, através da realização de obras de infraestrutura, voltar a ser objeto de regularização fundiária. Assim, nas áreas em que há risco, de acordo com laudos da Geo Rio, a regularização fundiária está suspensa até novo laudo favorável após a realização das obras de estruturação.

⁶³ As entrevistas com o Instituto Atlântico foram realizadas no dia 10 de maio de 2011, e com o ITERJ em 06 de setembro de 2011. A ação de usucapião segue tramitando, atualmente os autores esperam a manifestação dos inúmeros confrontantes da área objeto da ação, já tendo a CEHAB e o Estado do Rio de Janeiro apresentado contestação e pedido de intervenção, respectivamente. De acordo com os advogados que representam a comunidade, está em curso uma tentativa de acordo judicial por meio da qual a CEHAB se comprometa a doar as terras para a comunidade, com base na LC Estadual 131/2009 em troca do fim da ação.

⁶⁴ Entrevista realizada em 04 de dezembro de 2013.

3.2 A Favela do Vidigal

A favela do Vidigal está localizada entre os bairros do Leblon e São Conrado, também na zona sul da cidade, e começou a surgir em 1941 a partir da ocupação da área inferior do morro pelos primeiros moradores.

A Associação de Moradores do Vidigal iniciou suas atividades em 1962 mas, mesmo assim, o crescimento continuou lento, em razão do surgimento de um loteamento residencial regularizado próximo à favela⁶⁵. De acordo com o CENSO do IBGE de 2010, a comunidade tem 9.678 habitantes e 3.235 domicílios. Às margens do Vidigal fica a Avenida Niemeyer e não há transporte público para o interior da comunidade.

O Vidigal teve a política de pacificação implementada recentemente, com a ocupação e retomada do território no mês de novembro de 2011, e a instalação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) em 18 de janeiro de 2012. Em pesquisa realizada pelo CJUS no ano de 2011 no Vidigal, o principal problema apontado pelos moradores (35% dos entrevistados) era relacionado à infraestrutura e urbanização (saneamento, água, coleta de lixo, pavimentação, iluminação pública, etc.)⁶⁶.

O Vidigal também passou a ser chamado de bairro, em razão da nova classificação formulada pela Prefeitura Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e do Instituto Pereira Passos (IPP), retirando a comunidade da lista de favelas e inserindo-a na categoria “bairro”⁶⁷ – a mesma observação que fizemos no caso do Cantagalo, também se aplica no caso do Vidigal, tornando crítica a sua classificação como bairro.

A favela do Vidigal tem um cenário bastante diferenciado do Cantagalo e, segundo os entrevistados do Poder Público Estadual, “está bem mais atrasado do que o Pavão-Pavãozinho e o Cantagalo”.

Cerca de 47% das terras sobre as quais o Vidigal foi construído são públicas⁶⁸. E essas terras estão em disputa judicial desde a década de 1970. A desapropriação já foi feita, de acordo com os decretos publicados na

⁶⁵ Fonte dos dados: SABREN – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda, organizado pelo Instituto Pereira Passos – IPP. Disponível em: <<http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/index.HTM>>. Acesso em: 28 set. 2011.

⁶⁶ Fonte: pesquisa realizada pelo CJUS. Foram aplicados 400 questionários aos moradores da comunidade. Disponível em: <http://direitorio.fgv.br/sites/direitorio.fgv.br/files/Dados_Parciais-Mais_Justica_Sociedade.pdf>. Acesso em: 02 out. 2011.

⁶⁷ Conforme notícia veiculada no jornal O Globo, já citada, DAFLON, op. cit., p. 19.

⁶⁸ Fizemos, também, pesquisa jurisprudencial no site do TJRJ (nas Turmas Recursais Cíveis e nos acórdãos do Tribunal de Justiça) para verificar a existência de processos ou decisões judiciais relacionadas com o tema da regularização fundiária na comunidade. Os critérios da pesquisa foram os mesmos, substituindo o termo Cantagalo por Vidigal (ver parâmetros na nota 54). Encontramos um Agravo de Instrumento em ação de manutenção de posse que versava sobre a concessão de liminar. O pedido do autor foi indeferido por ausência de provas quanto à titularidade do imóvel e, também em razão da ausência de autorização do poder público para o exercício de atividade comercial no local. Agravo de Instrumento nº 0062917-41.2009.8.19.0000. Julgado em 09 dez. 2009.

década de 1980 (Decretos Estaduais 3.033/80 e 8.881/86), entretanto, os antigos proprietários não receberam a indenização referente à desapropriação, que é feita mediante precatórios e foi avaliada em R\$ 140 milhões, até o presente momento⁶⁹. Assim, mesmo que essas terras passem ao poder público, antes da efetivação do pagamento da indenização não há a possibilidade da realização de regularização fundiária por meio da doação. O instrumento jurídico neste caso tem, necessariamente, que ser a concessão de uso ou, mais especificamente, a promessa de concessão de uso. O restante das terras é de propriedade privada e, antes do Programa Minha casa Minha Vida, a regularização deveria ser feita por meio de Usucapião.

No ano de 2003 o Ministério das Cidades, em parceria com o Ministério da Justiça, firmou um convênio com a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro para a realização da regularização fundiária do Vidigal e da Rocinha. A Defensoria Pública deveria fazer o cadastro socioeconômico dos moradores e o levantamento topográfico da área, para depois propor as ações de usucapião. O ITERJ faria a parte das terras públicas e a Defensoria ingressaria com o Usucapião Coletivo. Ocorre que, em razão de uma série de fatores, em especial, o surgimento da Lei Minha Casa Minha Vida (na época ainda Medida Provisória – 459/2009), a Prefeitura e o Estado firmaram acordo sobre a realização da demarcação urbanística administrativamente, enquanto o ITERJ ficaria com a parte referente às terras públicas. Abaixo transcrevemos trechos da entrevista que realizamos com Defensor Público que atuou no projeto de regularização fundiária no Vidigal:

Eu comecei a trabalhar no Vidigal em 2007, nesse programa de regularização fundiária que na verdade é uma parceria, uma cooperação entre vários entes, que veio no contexto daquele programa do Ministério das Cidades, Destinos da regularização fundiária, primeiro foi Papel Passado, depois foi mudando o nome, começou em 2003. [...] fui algumas vezes à comunidade, fiz apresentações dos projetos. A gente trabalhava basicamente com uma parceria que era a Defensoria, a AGRAR, que é uma empresa de consultoria de engenharia ambiental, que fazia parte do cadastramento socioeconômico e também do cadastramento físico uma pessoa que acompanhava a gente lá. E também tinha uma participação do ITERJ [...] O termo de cooperação acho que só foi implantado em 2007. Tinha o Ministério da Justiça e também o PNUD. E aí a gente estava acompanhando o trabalho de cadastramento que era feito por essa empresa e já pensando como é que ia ser, se ia ser usucapião coletivo. Aí o que aconteceu, mais ou menos em 2008, a gente estava trabalhando, realmente já estava terminando um cadastramento lá e aí veio a nova lei de legitimação da posse, que possibilitava, entre aspas, usucapião administrativo, sem necessidade de ação judicial. Como a própria Defensoria já tinha feito um estudo, que dizia que as pessoas demoravam pelo menos vinte anos no processo, às vezes só

⁶⁹ Informações recebidas em entrevista realizada com o Poder Público Estadual.

para citar eram dez anos, todo mundo concordou que seria melhor tentar promover a legitimação de posse. O que aconteceu com a parte privada do Vidigal? Foi toda pro ITERJ, para fazer a concessão na área pública, e a legitimação de posse na área privada⁷⁰.

O Vidigal tem, portanto, em torno de 47% das terras passíveis de serem regularizadas via Promessa de Concessão de Uso⁷¹, já que o pagamento da indenização pela desapropriação das terras segue em disputa judicial em relação aos precatórios a serem pagos pelo Estado do Rio de Janeiro aos antigos proprietários (área conhecida como Ivete Pallumbo). O restante, em torno de 53% da área, é privada (pertence à Imobiliária Jardim Vidigal), e a regularização deve ser feita via demarcação urbanística ou ação de usucapião, sendo que a regularização via poder público seria a melhor opção em termos de agilidade e efetividade⁷².

De acordo com informações prestadas em entrevista com representante do Poder Público Estadual, a demarcação nas áreas de propriedade do Jardim Vidigal, deveria ser feita via poder municipal, e não pelo Estado. Conforme vimos, entretanto, a Lei 11.977, de 2009, permite que qualquer dos entes da federação faça a regularização via demarcação urbanística.

Há, logicamente, facilitadores decorrentes da proximidade do município com as comunidades, assim como a possibilidade de editar leis e somar esforços dos diversos atores na efetivação desse processo. Não obstante, legalmente, é importante frisar, não há qualquer óbice para a atuação da União ou dos Estados na regularização via demarcação, conforme já ilustramos na análise do Quadro 2.

Em janeiro de 2011 a prefeitura do Rio de Janeiro divulgou normas de uso e ocupação do solo no Vidigal. Segundo o decreto da prefeitura

[...] são permitidos os usos e atividades complementares ao uso residencial, desde que não sejam poluentes, nem causem incômodo à vizinhança e que auxiliem na melhoria da qualidade de renda da população residente. Fica vedado iniciar a construção de novas edificações, exceto as de iniciativa e responsabilidade do poder público destinadas ao reassentamento de população em área de risco. Serão permitidas reconstruções, modificações, reformas e acréscimos de

⁷⁰ Informações recebidas em entrevista realizada com Defensores Públicos.

⁷¹ De acordo com artigo sobre "Titulação Social" elaborado pelo ITERJ: "A imissão do Estado na posse provisória decorrente de medida expropriatória propicia a imediata expedição de termos administrativos de promessa de concessão de uso, como direito real resolúvel. Nesse aspecto, aguardar-se a conclusão da desapropriação, processo de longo percurso, para possibilitar posterior doação, pode resultar na privação das famílias quanto à comprovação de suas residências e limitação quanto ao acesso ao crédito e aos serviços públicos essenciais". ITERJ, 2010.

⁷² As informações sobre a distribuição das terras sobre as quais está o Vidigal foram consultadas no documento AMBIENTAL ENGENHARIA E CONSULTORIA. Relatório de Avaliação de Risco Geológico-Geotécnico e Ambiental do Assentamento Informal denominado Vidigal. Rio de Janeiro: 2009.

pavimento nas edificações existentes, comprovadamente para melhoria das condições de higiene, segurança e habitabilidade, desde que atendam aos parâmetros indicados no decreto. Qualquer obra deve ser autorizada ao POUSO Vidigal. A maior parte da comunidade tem o gabarito proposto de três pavimentos, porém na parte mais alta, pela topografia, foi proposto dois pavimentos. Para ser regularizada, a construção deverá ter, no máximo, o gabarito proposto para a área onde ela se encontra. Será concedido o documento de habite-se às edificações com condição de higiene, segurança e que atendam aos requisitos mínimos de uma construção. O imóvel também deve atender ao gabarito definido no decreto. Os técnicos do POUSO visitarão as edificações para elaborar o levantamento das construções para fins de habite-se⁷³.

Em suma, a situação atual do processo de regularização fundiária no Vidigal atualmente⁷⁴ é a seguinte: a área conhecida como Ivete Palumbo, correspondente a 47% das terras sobre as quais o Vidigal está assentado, será regularizada via promessa de concessão de uso, de forma administrativa, em processo realizado pelo ITERJ. De acordo com informação institucional do Estado do Rio de Janeiro 880 títulos de promessa de concessão de uso foram entregues aos moradores dia 07 de março de 2012 e até junho do mesmo ano “outros 1.590 imóveis serão titulados na comunidade, beneficiando um total de 2.470 famílias”⁷⁵. O restante das terras, conhecido como Jardim Vidigal, e corresponde a 53% das terras, é privada e não foi identificado no decorrer da pesquisa ente público ou privado atuando para a sua regularização. Na última entrevista que realizamos com o ITERJ, não havia qualquer mudança na situação da regularização do Vidigal.

3.3 O Caso do Complexo do Alemão

O complexo do alemão é um conglomerado de 15 favelas. Para a presente pesquisa optamos por focar nas favelas do complexo que integram a Unidade de Polícia Pacificadora identificada pela própria polícia como “Fazendinha”, uma vez que a nossa intenção era comparar com as favelas do Cantagalo e do Vidigal, que têm uma área ocupada geograficamente de tamanho semelhante. A UPP Fazendinha, conforme a delimitação da Polícia Militar do Rio de Janeiro é composta pelas comunidades Palmeirinha, Vila Matinha, Casinhas, Parque Alvorada, Relicário e Morro das Palmeiras. A área considerada recebeu seus primeiros moradores no início da década de 1950, quando a Companhia Algodoeira Fernandes S/A se instalou ali, cedendo o terreno do Relicário para a moradia de seus empregados. Em 1959, a região começou a crescer, com quatro casas de alvenaria e seis barracos construídos. Devido à falta de infraestrutura, poucas pessoas se instalaram no Morro das Palmeiras

⁷³ Decreto 33.352/11, que regulamentou o uso e a ocupação do solo do Vidigal. Para mais informações sobre a legislação que classificou o Vidigal como AEIS, vide nota nº 16.

⁷⁴ A reunião de informações é referente a situação do Vidigal até o ano de 2012.

⁷⁵ Informações retiradas da página institucional da SEH do Rio de Janeiro, SECRETARIA DE ESTADO DE HABITAÇÃO, 2012.

até a década de 1970. O local foi loteado e, ao longo da década, amigos e parentes dos primeiros moradores começaram a habitar o local. A ocupação do Parque Alvorada se iniciou em 1982, com moradores de outras partes do estado do Rio de Janeiro e da região Nordeste do país. A UPP Fazendinha foi instalada em 18 de abril de 2012.

O Alemão está localizado na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, entre os bairros de Bonsucesso, Inhaúma, Ramos, Engenho da Rainha e Olaria. Dentre as diversas favelas que formam o complexo, as que estudamos estão localizadas próximas aos Bairros de Inhaúma e Engenho da Rainha. Toda a área onde estão localizadas as favelas que formam a UPP Fazendinha é Área de Especial Interesse Social, de acordo com a Lei Municipal nº 4.453 de 27 de dezembro de 2006. De acordo com o Instituto Pereira Passos, com base em IBGE, com base no censo Demográfico de 2010⁷⁶ A população da área denominada Fazendinha é composta por 12.399 habitantes, que vivem em 3.743 domicílios sobre uma área de 545.854 m². A área está sendo regularizada por meio de Demarcação Urbanística, realizada pelo Instituto de Terras do Estado, o ITERJ. As terras pertenciam ao Instituto brasileiro de Microbiologia, uma pessoa jurídica de direito privado que trabalhava com a produção de medicamentos.

Conforme entrevista realizada no ITERJ, a área composta pelas Favelas Martim Relicário (729 famílias), Fazendinha (5.217 famílias) e Palmeiras (2.216 famílias) será regularizada via demarcação urbanística. À época da entrevista, conforme informado pelo técnico do ITERJ, todo o levantamento de campo – sócio econômico – da região já havia sido realizado e os agentes estavam avaliando se a referida regularização seria feita por meio de um auto de demarcação urbanística ou se as áreas seriam divididas, para atender os casos de cada favela. Tal decisão depende de uma avaliação feita em parceria com o Cartório de Registro de Imóveis que atende a região.

3.4 A Regularização na Visão dos Moradores

Dado esse contexto e a situação do processo de regularização fundiária em curso nas favelas do Rio de Janeiro, interessa-nos saber o que pensam os moradores destas localidades sobre o assunto. Para isso, conduzimos um *survey* em dois momentos, 2011 e 2013, com uma amostra de cerca de 400 moradores em cada um das favelas estudadas⁷⁷.

⁷⁶ Informações consultadas no site do Programa UPP Social, vinculado ao Instituto Pereira Passos. Disponível em <<http://uppsocial.org/territorios/complexo-do-alemao/?upp=fazendinha#sthash.06fWBNLN.dpuf>>. Acesso em 15 nov. 2013.

⁷⁷ Em 2011 foram entrevistados apenas moradores do Cantagalo (397 entrevistas) e do Vidigal (405 entrevistas). Já em 2013 entrevistamos moradores do Cantagalo (409), do Vidigal (401) e da Fazendinha no Complexo do Alemão (410). As amostras foram desenhadas com base no perfil socioeconômico e demográfico da população destas localidades, a partir de dados do Censo 2000, corrigidos, quando possível, por dados mais atualizados disponíveis no IPP (Instituto Pereira Passos).

Inicialmente perguntamos aos moradores se eles conheciam a política de regularização fundiária urbana em curso nas favelas do Rio de Janeiro, a partir da seguinte formulação “Há algum tempo o governo começou a implementar em algumas comunidades o projeto de regularização das moradias, que consiste em garantir títulos de propriedade. O(a) Sr(a) conhece algo desse tipo na comunidade onde vive ou não?”.

A maioria dos moradores do Cantagalo ouviu falar ou conhece esse processo de regularização. Já no Vidigal, em 2011 a maioria desconhecia, mas em 2013, após a chegada da UPP, esse conhecimento aumentou consideravelmente. Já na Fazendinha, em 2013, há uma divisão, com metade dos moradores afirmando saber algo sobre as iniciativas de regularização vindas do poder público, e metade afirmando desconhecer.

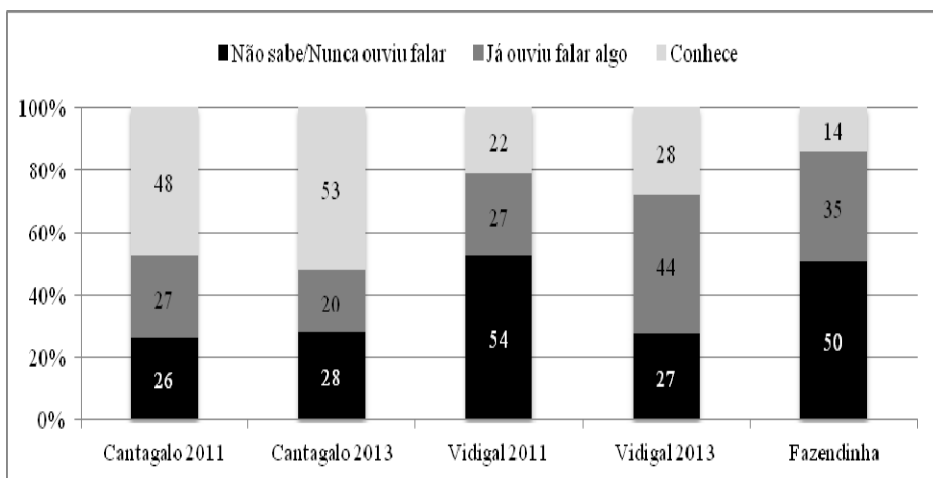


Gráfico 1 - Conhecimento da política de regularização da propriedade das moradias nas favelas (em %)

Fonte: Pesquisa Mais Justiça e Sociedade, FGV Direito Rio e Fundação Ford

Além de perguntar acerca do conhecimento, exploramos a visão dos moradores sobre a regularização a partir do seu nível de concordância com afirmações acerca desse processo. A pergunta foi direcionada a eles da seguinte forma: “Agora, vou fazer algumas afirmações sobre a regularização das moradias e gostaria de saber se o (a) Sr (a) concorda ou discorda”.

Uma primeira afirmação foi de que “A regularização das moradias evitará remoções”. A maioria dos moradores do Cantagalo e do Vidigal concordam, mas essa concordância vem perdendo força conforme os custos de vida vão ficando mais altos, e com isso começam a temer outro tipo de remoção – a expulsão branca. Esse receio vem sendo constatado por diversos

pesquisadores ao estudarem os impactos da instalação das UPPs em favelas cariocas. Cunha e Melo⁷⁸, por exemplo, verificam que a necessidade do pagamento de taxas pelo fornecimento de serviços urbanos tem elevado sensivelmente o custo de vida na favela Santa Marta, e observam também que houve um aumento de até 200% no valor dos imóveis, que se refletiu também no custo dos aluguéis. Concluem assim que “muito tem se falado de uma espécie de ‘expulsão branca’ nas favelas com UPP. Ou seja, uma gradativa saída de seus moradores devido ao aumento do custo de vida e à especulação imobiliária, favorecendo a ocupação dos antigos endereços por uma espécie de classe média emergente”⁷⁹.

Na Fazendinha, a concordância é menor, havendo maior desconhecimento destas políticas, portanto maior dificuldade de considerar seus efeitos, sejam negativos, sejam positivos.

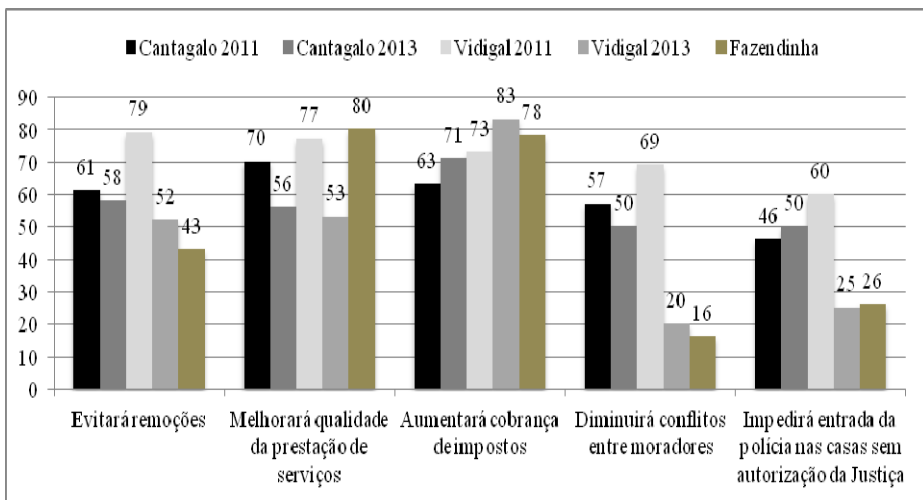


Gráfico 2 - Concordância com afirmações acerca da política de regularização da propriedade das moradias nas favelas (em%)

Fonte: Pesquisa Mais Justiça e Sociedade, FGV Direito Rio e Fundação Ford

Um segunda afirmação foi a de que “a regularização das moradias melhorará a qualidade da prestação de serviços públicos”. Aqui, apesar de a maioria ainda concordar, a adesão a essa afirmação era maior em 2011 nas favelas do Cantagalo e do Vidigal. O que podemos apreender a partir dos

⁷⁸ CUNHA, Neiva Vieira da; MELLO, Marco Antonio da S. A UPP e o Processo de Urbanização na Favela Santa Marta: notas de campo. p. 433-474. In: MELLO, Marco Antonio da Silva et al. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

⁷⁹ Ibid., p. 469.

surveys e das entrevistas é que a chegada da UPP causa uma grande expectativa, mas que com o passar do tempo e com as dificuldades que o processo de regularização traz, sobretudo os custos desta regularização, a desconfiança desses moradores aumenta. Especialmente quando a promessa de chegada dos serviços do Estado não se completa. Não é incomum reclamações acerca de obras não acabadas, ou áreas das favelas em que estas obras não chegam⁸⁰.

A afirmação de que “a regularização das moradias aumentará cobrança de impostos”, têm adesão crescente dos moradores, resultado de suas experiências com o processo em curso, que, como já dito, tem aumentado o custo de vida nas favelas.

Os dados mais destoantes entre essas favelas aparecem nas afirmações de que a regularização das moradias “diminuirá conflitos entre moradores” e “impedirá entrada da polícia em suas casas”. Concordam com estas duas frases metade dos moradores do Cantagalo, sendo que no Vidigal e na Fazendinha a concordância é bem menor. No Vidigal houve uma severa queda no percentual dos que concordam com a redução de conflitos entre os moradores, sobretudo devido aos problemas vindos com a regularização urbanística após a chegada da UPP.

Mas apesar dos problemas que os moradores percebem, a maioria parece apoiar a regularização. Os moradores querem ser proprietários de suas casas. E esta percepção e valorização dos ganhos em ser proprietário é mais sentida no Cantagalo, favela em que a luta pela regularização e a mobilização dos moradores em torno do assunto é mais antiga⁸¹.

Ilustrativo disto é a fala de um dos moradores entrevistados, que a nosso ver sintetiza o que o direito à moradia representa para esses moradores: muito além de um teto, simboliza o direito à cidadania.

A grande vantagem da propriedade é que as pessoas passam primeiro a ter diante do governo reconhecimento, cidadania. A gente sempre viu no Cantagalo, no Pavão-Pavãozinho, nessas comunidades quando um juiz mete, como é o nome daquilo lá, busca e apreensão, um mandado de busca e apreensão ele mete coletivamente. Então você é do Cantagalo, é coletivo então dá o direito ao policial entrar em qualquer casa entendeu, sem diferença em qualquer casa porque é da comunidade. Agora tendo o título de propriedade o que pode acontecer, entrar com um mandado para aquele imóvel, outra coisa é o valor de mercado desses imóveis é o valor do bairro, então ainda que venha um tubarão e compre a casa de

⁸⁰ Relatora especial da ONU visita Complexo do Alemão. Link: <http://www.vozdascomunidades.com.br/complexo-do-alemao/relatora-especial-da-onu-visita-complexo-do-alemao>. Acesso em 18 dez. 2013.

⁸¹ Conferir CASTRO, Paulo Rabello de. Galo cantou!: a conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo. Rio de Janeiro: Record, 2011. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. UPPs, Direitos e Justiça: um estudo de caso das favelas do Vidigal e do Cantagalo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

alguém, as pessoas vão saber o valor da sua casa hoje, pelo título de propriedade. Somos moradores da zona sul, somos pobres, somos de comunidade, somos favelados, mas temos direitos e deveres como qualquer um, iguais⁸².

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados levantados, a bibliografia discutida assim como a análise detida da legislação, mostram uma história de interrupção e descontinuidade das políticas públicas voltadas à garantia do direito fundamental à moradia e à propriedade aos habitantes das favelas estudadas. Entretanto, os mecanismos para a regularização fundiária e, portanto, facilitadores da efetivação de tais direitos fundamentais, avançaram consideravelmente nos últimos vinte e cinco anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, dando sentido à busca da eficácia (jurídica e social) do direito à moradia e dos direitos fundamentais sociais, que, como afirma Sarlet,⁸³ deve ser objeto de permanente e responsável otimização pelo Estado e pela sociedade.

Hoje, após o Estatuto da Cidade e da lei que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida o Poder Público tem instrumentos capazes de tornar a Política Urbana (por meio da e a Regularização Fundiária conjugada com a Regularização Urbanística) exequível. No Rio de Janeiro, encontramos ainda um quadro legal que permite a utilização da Doação, além da Concessão de Uso. Nos casos em que ambos os instrumentos podem ser empregados, a comunidade deverá optar por aquele que entender mais adequado⁸⁴.

Os casos que estudamos apontam para uma atuação mais ativa do Poder Público após a publicação da lei que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida. Isso porque, a lei trouxe mecanismos facilitadores da atuação de todas as instâncias do Poder Público (Municipal, Estadual e Federal) permitindo, inclusive, que “cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária” (art. 50, II, Lei nº 11.977/09) atuem também de forma administrativa. Sem dúvida temos, hoje, um quadro legal que permite a implementação do princípio da Função Social da Propriedade, previsto em nosso ordenamento jurídico desde a Constituição de 1934, mas até há pouco tempo de difícil implementação.

E o que os moradores das favelas estudadas esperam é que o processo não seja interrompido mais uma vez, como nas políticas públicas implementadas anteriormente. Eles valorizam a propriedade e a regularização,

⁸² Trecho de entrevista realizada com morador do Cantagalo.

⁸³ SARLET, 2009.

⁸⁴ Nos casos em que é possível, juridicamente, tanto a realização da regularização via Concessão de Uso quanto via doação, o Estatuto da Cidade define que a comunidade deve ser ouvida durante o processo de Regularização e Urbanização e deve optar pela forma que compreender mais conveniente.

mas receiam os custos que isso possa trazer, especialmente o risco da expulsão branca.

Magalhães identifica pontos positivos e negativos no processo de regularização em curso nas favelas cariocas, a partir do estudo de alguns casos, e estes mesmos pontos podem ser aplicados também para as favelas do Cantagalo, do Vidigal e da Fazendinha, no Complexo do Alemão.

Entre os efeitos perceptíveis que a intervenção do Estado nas favelas cariocas estaria engendrando, registramos alguns classificáveis como positivos – alguma orientação técnico- -construtiva, abertura de mais um possível canal de processamento de litígios relativos ao aproveitamento do espaço, e prevenção de acidentes – ao lado de outros, bastante preocupantes e que configurariam seu legado negativo. Entre esses últimos, podemos enumerar (1) a desorganização dos controles comunitários preexistentes à intervenção estatal; (2) a tendência à expropriação dos espaços públicos; (3) a imposição de novas normas de maneira apartada de processos consistentes de negociação e deliberação; e (4) o recurso a expedientes de violência simbólica, tais como a proposta dita “socioeducativa” e de “reeducação cultural”⁸⁵.

O que nossa pesquisa dos casos empíricos aponta é que, se por um lado os instrumentos jurídicos e legais para a efetivação de tais direitos avançaram, o histórico das políticas públicas tem sido inconstante. A cada gestão foram adotadas medidas diversas e que priorizaram aspectos nem sempre de forma continuada. De todo modo é imperioso reconhecer que os avanços dos instrumentos jurídicos legais foram muitos, embora nos casos concretos o percurso para a real efetivação do direito fundamental à moradia e do direito à propriedade ainda seja longo. Trata-se, portanto, de um desafio a ser enfrentado pelo poder público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia. *O Significado do Estatuto da Cidade para os Processos de Regularização Fundiária no Brasil*. Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/versao.final.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2011.

AMBIENTAL ENGENHARIA E CONSULTORIA. *Relatório de Avaliação de Risco Geológico-Geotécnico e Ambiental do Assentamento Informal denominado Vidigal*. Rio de Janeiro, 2009.

BURGOS, Marcelo Baumann. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba. *Um Século de Favela*. 2. ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 25-60.

_____. *Favela: uma forma de luta pelo direito à cidade*. In: MELLO, Marco Antonio da Silva (org.). *Favelas Cariocas: ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 373-39.

⁸⁵ MAGALHÃES, Alex Ferreira. O Direito à Cidade nas Favelas do Rio de Janeiro: conclusões, hipóteses e questões oriundas de uma pesquisa. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 14, nº 28, p. 381-413, jul./dez. 2012, p. 408.

CASTRO, Paulo Rabello de. *O Galo Cantou: A conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo*. Rio de Janeiro: Record, 2012.

CUNHA, Juliana Blasi. *Regularização Urbanística e Fundiária em uma Favela do Rio de Janeiro: Conflitos, percepções e práticas em jogo no processo*. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 5, nº 3, jul./ago./set. 2012, p. 483-511. Disponível em: <<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-5-3-Art5.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2012.

CUNHA, Neiva Vieira da; MELLO, Marco Antonio da Silva. A UPP e o Processo de Urbanização na Favela Santa Marta: notas de campo. In: MELLO, Marco Antonio da Silva (org.). *Favelas Cariocas: ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 433-474.

DAFLON, Rogério. Cidade ganha 44 ex-favelas. *O Globo*, Rio de Janeiro, 29 maio 2011. p. 19.

D'OTTAVIANO, Maria Camilla Loffredo; QUAGLIA SILVA, Sérgio Luis. *Regularização Fundiária no Brasil: velhas e novas questões*. Planejamento e Políticas Públicas – PPP, jan./jun. 2010, nº 34, p. 201-229. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/172/185>>. Acesso em 02 out. 2011.

FALCÃO, Joaquim (org.). *Invasões Urbanas: Conflito de Direito de Propriedade*. 2. ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a Ordem Jurídico-urbanística. *Cities Alliance: Cities without slums*. Disponível em: <http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch4.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2011.

_____. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade algumas Notas sobre a Trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. *URBANA*. [online]. jan. 2002, vol. 7, nº 30 [citado 29 set. 2011], p. 43-59. Disponível em: <http://www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-05232002000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 29 ago. 2011.

GERÔNIMO, Leitão; DELECLAVE, Jonas. *Morar Carioca: Uma nova etapa da Urbanização de Favelas na Cidade do Rio de Janeiro? FAU USP*. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0268/Leitao_Geronimo_-_Morar_Carioca.pdf>. Acesso em: 28 set. 2011.

IBGE. *Censo Demográfico 2010: Aglomerados Subnormais*. Rio de Janeiro: 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf>. Acesso em 05 mar. 2012.

INSTITUTO PEREIRA PASSOS. *Sistema de Assentamentos de Baixa Renda - SABREN*. Disponível em: <<http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/index.HTM>>. Acesso em: 28 set. 2011.

ITERJ. *Titulação Social*. Rio de Janeiro: [2010?]. [s.n.]. Disponível em: <http://www.iterj.rj.gov.br/zip/Titulacao_Social.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2012.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. O Direito à Cidade nas Favelas do Rio de Janeiro: conclusões, hipóteses e questões oriundas de uma pesquisa. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 14, nº 28, p. 381-413, jul./dez. 2012.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *Legitimação de Posse*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.iab.org.br/images/stories/utf8cartilharegularizacaofundiaria.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2012.

- OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *UPPs, Direitos e Justiça: um estudo de caso das favelas do Cantagalo e do Vidigal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 1997.
- SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Direito e Democracia*, Canoas, v. 4, nº 2, 2009. p. 327-383.
- VALLADARES, Licia do Prado. *A Invenção da Favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- ZALUAR, Alba. *Um Século de Favela*. 2. ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.