



# A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro

Rose Compans\*

---

**Resumo** – Neste artigo são apresentadas as dificuldades de naturezas legal e burocrática para efetivar uma política de regularização fundiária de favelas. Primeiramente, são analisadas as razões que teriam conduzido ao êxito ou ao fracasso de algumas experiências de regularização no Estado do Rio de Janeiro. Em seguida, discute-se a possibilidade de que a aplicação do usucapião especial urbano coletivo, previsto pelo Estatuto da Cidade, venha a superar os limites observados na utilização de instrumentos jurídicos anteriormente vigentes.

**Palavras-chave:** regularização fundiária; favelas; usucapião especial urbano.

---

## Introdução

A regularização fundiária das áreas ocupadas por favelas é um importante instrumento de cidadania e de inclusão social. A titulação do domínio destas áreas confere a seus moradores maior segurança quanto à sua permanência no local e garantia de prestação regular de serviços públicos. Representa, ainda, a oportunidade de uma maior apropriação de valor econômico, seja no caso de alienação do imóvel ocupado ou na obtenção de crédito, uma vez que a propriedade pode ser utilizada como garantia real para contrair empréstimo.

Entretanto, são muitos os entraves legais e burocráticos para a efetivação da titulação da propriedade em áreas ocupadas irregular-

mente. Apesar de mais de três décadas de experiências em urbanização de favelas no Brasil, poucas foram aquelas em que o processo de regularização fundiária foi concluído. Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 e do Estatuto da Cidade em 2001 -, a instituição do usucapião especial urbano, individual ou coletivo, ampliou sobremaneira a possibilidade de efetuar-se a regularização destas áreas. Em contrapartida, lançou um enorme desafio a todos os níveis de governo, no sentido de estabelecerem procedimentos administrativos complementares que facilitem e reduzam os prazos processuais para a aquisição de imóvel situado em favela.

---

\* Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ e Assessora da Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro. E-mail: compans@unisys.com.br



Evidenciar as dificuldades enfrentadas para a regularização fundiária de favelas a partir da análise de algumas experiências ocorridas no Estado do Rio de Janeiro ao longo das últimas décadas é o objetivo do presente trabalho. Espera-se que tal análise possa contribuir para o debate público atual acerca das formas de cooperação entre as distintas esferas de governo e entidades da sociedade civil para a titulação destas áreas.

Para tanto, far-se-á na primeira parte uma breve recuperação de quatro experiências de regularização realizadas em diferentes períodos e utilizando formas de aquisição diversas, que são as das favelas Brás de Pina e Morro dos Cabritos, e as dos programas Cada Família, Um Lote e Favela-Bairro. À luz destas experiências, discutir-se-á na segunda parte em que medida a aplicação do instituto do usucapião especial urbano poderá contornar os limites das formas de aquisição utilizadas anteriormente.

## 1. A difícil travessia rumo à legalidade

Diversas formas de aquisição são previstas no ordenamento jurídico brasileiro mediante transcrição do título de transferência no registro do imóvel. Entre elas figuram a compra e venda, a permuta, a doação, a desapropriação e o usucapião. Na escolha da forma mais adequada à implementação de um determinado programa de regularização fundiária,

deve-se considerar, além da disponibilidade de recursos, o tempo de tramitação de processo judicial ou administrativo e a personalidade jurídica do agente promotor e do proprietário do terreno a que se pretenda adquirir.

A aquisição de imóvel pertencente a particular por entidade pública poderá ser realizada por meio de todos os institutos descritos, à exceção do usucapião.<sup>1</sup> A aquisição de imóvel pertencente a particular por outro particular poderá ser realizada pelos mesmos institutos, à exceção da desapropriação. Esta última consiste na expropriação de determinado bem pelo Estado, em função de necessidade ou utilidade pública ou de interesse social.<sup>2</sup>

Embora a alienação de imóvel público seja, em geral, subordinada à prévia autorização legislativa, é admitida, assim como a permuta e a doação. Todavia, os bens de uso comum do povo – tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças –, e os bens de uso especial – edifícios administrativos ou destinados à prestação de serviços –, para que possam ser alienados devem antes ser desafetados da finalidade pública a que estejam vinculados, por intermédio de lei específica. Isso porque somente os bens dominicais – ou seja, aqueles que constituem o patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios, sem vinculação à função social específica – podem ser alienados.<sup>3</sup>

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, determinou que todas as terras públicas estaduais não utilizadas, subutilizadas e as discriminadas devam ser



prioritariamente destinadas a assentamentos populacionais de baixa renda (art.230). Na hipótese da destinação dos imóveis públicos servir para fins de reforma urbana ou agrária, é permitida a utilização gratuita, a doação ou a alienação sem necessidade de prévia autorização legislativa (art.68).

Não obstante a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro ter previsto dispositivo semelhante no tocante à destinação de imóvel público para fins de reforma urbana (art. 237, §7º), estabeleceu que, mesmo nestes casos, a concessão do direito real de uso<sup>4</sup> deverá ser utilizada preferencialmente à venda ou à doação (art.232).

Já a desapropriação de imóvel público é vedada ao particular, porém consentida quando o expropriante pertence ao nível de governo hierarquicamente superior. Assim, a União pode desapropriar imóveis dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Os Estados podem desapropriar imóveis dos Municípios contidos em seu território. Ninguém pode desapropriar a União. Em contrapartida, o Decreto-lei nº 178, de 16 de fevereiro de 1967, prevê a cessão gratuita para a transferência de imóvel da União, quando o interessado se tratar de Estados, Municípios ou entidades com finalidades sociais.

A despeito da vigência destes diversos instrumentos jurídicos que podem ser utilizados na regularização fundiária de favelas, sua aplicabilidade é ainda dificultada pelos complexos procedimentos administrativos que

precedem à transferência da propriedade ou à legalização da posse, em ambos, com a outorga de título de domínio. Estes procedimentos ou etapas da regularização fundiária são: delimitação da área através de levantamento aerofotogramétrico e topográfico; identificação dos proprietários junto ao Registro Geral de Imóveis, ao Cadastro Imobiliário da Prefeitura Municipal ou do Estado, ou nos registros do Serviço de Patrimônio da União (SPU); ação discriminatória pelo Estado ou pela União, no caso de não haver registro ou do registro encontrado ser controvertido, para efeito de incorporação do terreno ao patrimônio imobiliário do Estado ou dos Municípios; aquisição do imóvel pelo agente promotor ou pelos próprios beneficiários; declaração, pelo Município, de Área de Especial Interesse Social; cadastramento das unidades habitacionais e de seus ocupantes; elaboração do Projeto Aprovado de Loteamento (PAL); aprovação do PAL; averbação do PAL junto ao Registro Geral de Imóveis (RGI); outorga de títulos de domínio, seja de posse ou de propriedade, aos beneficiários do programa de urbanização; registro dos títulos de propriedade no RGI.

As dificuldades se iniciam na pesquisa sobre a titularidade da área, pela lentidão e pelo excesso de burocracia verificada nos cartórios responsáveis pela lavratura e guarda dos registros da propriedade imobiliária. Como os registros públicos são matéria de competência normativa exclusiva da União, resta apenas ao agente promotor, quando órgão públi-

co municipal ou estadual, procurar estabelecer algum tipo de convênio com vistas a agilizar este procedimento.

Na hipótese de a área ser considerada devoluta, surge um outro complicador: a necessidade de um processo discriminatório por parte do Estado ou da União. Se o agente promotor da regularização não pertencer a estas duas esferas de governo, terá de igualmente firmar um convênio para sua efetivação. Tal processo discriminatório pode ser administrativo, ou judicial, no caso de ser encontrado algum título de domínio junto ao Registro de Imóveis. A discriminação administrativa consiste no levantamento do perímetro, das matrículas imobiliárias e das ocupações conhecidas, seguido da expedição de um edital de convocação dos interessados em comprovar o domínio pelo prazo de 60 dias, da concessão de “licença de ocupação” e, finalmente, da demarcação e registro da área discriminada no RGI em nome do Estado ou do Município.<sup>5</sup>

A morosidade característica dos processos judiciais, aliada à intrincada trama de procedimentos administrativos e burocráticos tem levado programas de regularização fundiária de favelas invariavelmente ao fracasso. É o que revela a análise de algumas experiências que tiveram lugar no Estado do Rio de Janeiro, como veremos a seguir.

### **1.1. A urbanização incompleta da Favela Brás de Pina**

Localizada num bairro da Zona Norte do Município do Rio de Janeiro, a Favela Brás de Pina foi uma das três primeiras favelas urbanizadas no Estado, juntamente com Mata Machado e Morro União, ao final dos anos 60. Tal urbanização se deu em razão de terem sido escolhidas para integrar um programa experimental promovido pela extinta Companhia de Desenvolvimento das Comunidades (Codesco).<sup>6</sup>

As obras de urbanização se iniciaram no último trimestre de 1968 e foram concluídas em novembro de 1969, mas a regularização da situação fundiária só se efetivou em meados dos anos 80, graças à inclusão da favela no Programa Cada Família, Um Lote, promovido pelo governo estadual. A área inicialmente ocupada pelos 4.416 moradores da favela era de 108.359m<sup>2</sup>, à qual foi anexada uma outra área vizinha de 35.000 m<sup>2</sup>, de modo a permitir a demarcação de 900 lotes de 120 m<sup>2</sup>. Na medida em que as famílias iam sendo reassentadas no novo loteamento resultante do projeto de urbanização, recebiam uma promessa de compra e venda do terreno. Após a quitação do valor acordado para a aquisição dos lotes, mediante prestações mensais compatíveis com o rendimento das famílias, a escritura definitiva seria lavrada em cartório.

Os obstáculos encontrados para regularizar a propriedade foram de dois tipos. Em primeiro lugar, o fato de que apenas uma par-



te da área ocupada pertencia à Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara (Cohab), que logo no início a transferiu à Codesco, obrigava que o restante fosse desapropriado de particulares. A tramitação do processo judicial de desapropriação, já normalmente moroso, teve ainda como agravante a extinção da expropriante – a Codesco –, em 1973, paralisando o curso da ação expropriatória. Em segundo lugar, o loteamento projetado não se adequava à legislação urbanística vigente, o que impediu sua aprovação e a aceitação das obras, bem como o reconhecimento das estreitas vielas como logradouros públicos e a concessão de habite-se das casas, sem o qual não é possível obter o registro do imóvel.

## 1.2. A experiência de êxito do Morro dos Cabritos

Noventa e oito famílias ameaçadas de remoção pelo proprietário do terreno em que se situa o Morro dos Cabritos, no bairro de Copacabana, resolveram, em 1979, adquirir em condomínio outro terreno próximo ao local, transferindo-se para lá. Com o auxílio da Cruzada São Sebastião, instituição ligada à Igreja Católica que lhes serviu como fiadora, contraíram um empréstimo junto à instituição financeira para a compra do novo terreno. A Prefeitura elaborou o projeto arquitetônico e urbanístico, e a Companhia Estadual de Habitação (Cehab), financiou a compra do mate-

rial de construção e as obras de urbanização, realizadas pelos próprios moradores em regime de mutirão, solucionando assim um conflito fundiário que poderia ter se prolongado durante décadas.

No entanto, esta solução só pôde ser alcançada porque os moradores da Rua Santa Clara nº 450 e 454, contando com a assessoria jurídica da Arquidiocese do Rio de Janeiro, haviam entrado na Justiça com ações consignatórias e de usucapião, além da defesa das ações de despejo. Quando a proprietária do terreno – a construtora Pires e Santos – percebeu que, com a ação consignatória, uma perícia judicial garantiria a permanência dos moradores no local por mais cinco anos pelo menos, se dispôs a negociar, oferecendo indenização aos moradores e o financiamento do restante de recursos para aquisição do imóvel da Rua Euclides da Rocha, números 450 e 460.

Ao contrário da desapropriação, a regularização fundiária de favelas por meio da compra dos imóveis em que se situam, quando o proprietário é particular, oferece grande agilidade e segurança, posto que não envolve conflitos judiciais nem negociações políticas entre diferentes esferas de poder. Todavia, esta forma de aquisição parece mais adequada a intervenções pontuais ou a projetos-piloto do que a programas que visam a atender a um número substantivo de favelas em grandes centros urbanos, pelo elevado preço que a terra adquire nestas cidades e, conseqüente-

mente, o extraordinário volume de recursos que representa esta operação. O simples anúncio de implementação de um programa de regularização fundiária que implique na aquisição de grandes extensões de terra certamente já seria suficiente para o movimento especulativo de elevação dos preços imobiliários.<sup>7</sup>

### 1.3. O Programa Cada Família, Um Lote

Aquele que deveria ter sido o principal programa da política habitacional do Governo Brizola (1983-1986) – o Programa Cada Família, Um Lote – tinha como objetivo distribuir um milhão de títulos de propriedade. Porém, fracassou enormemente, ao ter conseguido entregar apenas 32.817 mil títulos em todo o Estado. Do total previsto, 400 mil títulos deveriam corresponder à regularização de lotes em favelas, que seriam urbanizadas por etapas até se transformarem em bairros populares. Ao final de 1986, somente 13.604 destes títulos foram entregues nas 15 favelas beneficiadas pelo Programa, todas na capital.

A gestão do Programa Cada Família, Um Lote ficou a cargo da então recém-criada Secretaria do Estado de Trabalho e Habitação (Seth), ao passo que a Cehab era o órgão responsável por sua implementação. Os procedimentos adotados para a regularização de favelas eram diferenciados, dependendo da titularidade do imóvel em que se situava. Se o levantamento junto ao Registro de Imóveis constatasse que a propriedade pertencia a

particular, optava-se pela ação de desapropriação por interesse social. Caso a propriedade fosse do Estado ou do Município, se procedia a transferência para o Patrimônio do Estado, e deste para a Cehab. Já se o terreno pertencesse à União, solicitava-se ao órgão que detivesse a propriedade a regularização da situação dos moradores.

Paralelamente à pesquisa da propriedade, a Seth realizava o contato com a comunidade a ser beneficiada, o cadastramento das famílias e a medição dos respectivos lotes a partir do levantamento aerofotogramétrico. A transferência da propriedade da terra do Estado para os moradores tinha como contrapartida o pagamento de uma quantia simbólica, jamais ultrapassando o valor equivalente a 15% do salário mínimo.

O maior equívoco do Programa foi, sem dúvida, o de estabelecer metas ambiciosas demais para que seu cumprimento estivesse subordinado, ora a uma difícil articulação intergovernamental, ora à tramitação de ações judiciais de desapropriação. Embora eficaz por significar um modo coativo de aquisição da propriedade, não podendo a ela se opor o expropriado e tampouco o Judiciário – ao qual é vedado decidir sobre a pertinência das razões que a justificam –, a desapropriação oferece muitas desvantagens relacionadas ao seu alto custo e ao tempo de tramitação do processo.

Isso porque o expropriado poderá sempre contestar o valor da indenização, recorrendo até a última instância de apelação judi-



cial, já que tanto no caso da desapropriação por utilidade pública quanto na desapropriação por interesse social, a lei determina que a indenização seja paga pelo “justo e prévio valor em dinheiro”, não se aplicando na regularização de favelas a desapropriação com títulos da dívida pública resgatáveis em dez anos, conforme previsto no artigo 182, § 4º da Constituição Federal.

Para evitar que a ação se prolongue indefinidamente, na maioria das vezes o Poder Público negocia com o expropriado o pagamento de importância superior ao real valor de mercado, onerando sobremaneira o custo desta operação imobiliária, além de contribuir para a elevação dos preços do mercado imobiliário como um todo.

#### 1.4. O Programa Favela-Bairro

O Programa Favela-Bairro se originou de um convênio assinado em 1995 entre o Município do Rio de Janeiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando principalmente à urbanização, e, apenas complementarmente, à regularização urbanística e fundiária e ao desenvolvimento de programas de geração de emprego e renda. Com efeito, as ações previstas no referido convênio concernentes à regularização fundiária são limitadas a “iniciativas preliminares” que incluem pesquisa fundiária, elaboração de projetos de alinhamento e reconhecimento de logradouros públicos em cerca de 60 favelas,

beneficiando uma população de aproximadamente 220.000 pessoas.<sup>8</sup>

Isso explica o fato de que, das 158 favelas inseridas no Programa, somente três tiveram a situação fundiária regularizada: Fernão Cardim, no bairro do Méier, e Ladeira dos Funcionários e Parque São Sebastião, no Caju. No primeiro caso, por se tratar de próprio municipal, o instrumento adotado foi a concessão de direito real de uso, não-onerosa, pelo período de 10 anos, findos os quais a propriedade será transferida aos moradores. Já no segundo, por ser o terreno de propriedade da União, a regularização se deu através de Certidão de Inscrição de Ocupação, emitida pela Delegacia do Patrimônio da União do Rio de Janeiro. Embora tal instrumento não possa ser registrado em cartório, garante ao beneficiário o reconhecimento da posse, servindo para o requerimento de indenização por benfeitorias, caso venha a ser obrigado a abandonar o imóvel.

O procedimento para a regularização inicia-se com um “protocolo de intenções” assinado entre a Prefeitura e o morador beneficiário, no qual o segundo declara estar ciente da implantação do Programa na comunidade e de seus benefícios, comprometendo-se a “zelar pela preservação dos princípios que nortearão a execução do Projeto Urbanístico” e a não executar obras de modificação ou acréscimo em sua unidade habitacional.

Além disso, o morador compromete-se a zelar pelo não crescimento do número de

unidades na favela, juntamente com seus vizinhos e com a Associação de Moradores, devendo comunicar ao Município casos de invasão ou ampliação sem prévia autorização, bem como qualquer ato contrário à execução do Programa. Em contrapartida, o Município compromete-se a reconhecer a posse da área ocupada, processando ações rumo a sua regularização fundiária.

A utilização do instituto da desapropriação foi descartada pela Prefeitura, por compreender que estaria se dando um duplo benefício ao proprietário do imóvel, ao valorizar sua propriedade com obras de urbanização e depois indenizá-lo em dinheiro. Considera-se também que o direito do proprietário já poderia há tempos ter sido prescrito, pois a maioria das favelas cariocas preenche os requisitos necessários ao usucapião.

Por esta razão, nas favelas que ocupam terrenos de particulares, a Secretaria Municipal de Habitação se limita a realizar pesquisas para a identificação da propriedade, levantamentos aerofotogramétricos e planialtimétricos com a demarcação de lotes, ruas e praças, além do cadastramento dos moradores, de maneira a permitir a plotagem das plantas cadastrais e, assim, facilitar o processo de usucapião.

## **2. As vantagens do usucapião especial urbano**

O usucapião é um dos modos de aquisição da propriedade mais antigos previstos na

legislação brasileira. Consiste na outorga da nova propriedade pela posse prolongada e contínua do bem durante um certo lapso de tempo, com automática prescrição da anterior, transformando um mero estado de fato num estado de direito. Existem três tipos de usucapião aplicáveis a áreas urbanas: o usucapião extraordinário, o usucapião ordinário e o usucapião especial urbano, podendo este ser individual ou coletivo.<sup>9</sup>

No caso do usucapião especial urbano, o período mínimo de tempo para sua reivindicação é de apenas 5 anos, enquanto que nos dois outros este prazo é de 20 anos – para o extraordinário –, e de 10 ou 15 anos para o ordinário. Em compensação, no usucapião especial urbano, a área máxima admitida é de 250m<sup>2</sup>, utilizada exclusivamente para moradia da família do requerente, que não pode ser proprietário de outro imóvel, nem tampouco se beneficiar deste direito por mais de uma vez. Tais exigências não se configuram nos demais tipos de usucapião previstos pela legislação.

A regularização de favelas por intermédio do usucapião especial urbano oferece inúmeras vantagens em relação à desapropriação, à compra e venda, à doação e à concessão de direito real de uso. Em primeiro lugar, o usucapião não envolve indenização ou dispêndio de grande volume de recursos financeiros para a aquisição do imóvel, restringindo-se aos custos do levantamento aerofotogramétrico, do cadastramento e medição dos lotes, e aqueles relativos ao processo judicial.





Em segundo lugar, por não haver qualquer possibilidade de contestação por parte do proprietário do imóvel, o tempo de tramitação do processo é bem menor do que na ação de desapropriação. Uma vez preenchidos todos os requisitos que a lei estabelece pelo requerente – posse ininterrupta e sem oposição, por determinado período de tempo –, a autoridade judiciária reconhece-lhe o direito e declara a aquisição prescritiva por sentença, que servirá de título para transcrição no registro de imóveis.

Em terceiro lugar, a aquisição por usucapião não prevê nenhum tipo de tutela, como no caso da concessão de uso. Neste último, pelo fato de constituir um contrato entre o Estado e o morador, o cumprimento das cláusulas deve ser permanentemente fiscalizado pelo primeiro – requerendo, para tanto, uma estrutura administrativa de controle –, que poderá rescindir em qualquer tempo o contrato, se comprovado o seu descumprimento.

Todavia, até a aprovação do Estatuto da Cidade – pela Lei nº 10.257, de 10/07/01 –, a aplicação do usucapião era praticamente inviável e regularização de favelas, por se tratar de uma ação individual. Na maioria das vezes, sobretudo em terrenos com grande declividade na encosta de morros, dada a característica da ocupação desordenada, do adensamento e da superposição de unidades, é impossível individualizar o lote.

Por outro lado, na descrição do lote para efeito de registro público deve constar a sua

numeração e as suas metragens e confrontações com logradouro público reconhecido. Como as ruas, vielas e becos da maior parte das favelas não são reconhecidos como logradouros públicos, não há como descrever o lote, e, portanto, registrá-lo. Neste caso, o requerimento de usucapião deveria ser precedido pela aprovação e averbação de um Projeto Aprovado de Loteamento (PAL) –, documento no qual se definem precisamente os lotes e suas confrontações, e se distinguem as áreas públicas das áreas privadas, cuja competência é exclusiva do poder público municipal.

Para que a Prefeitura pudesse fazê-lo, no entanto, dependeria da anuência do legítimo proprietário ou, do contrário, de uma ação judicial de desapropriação, na medida em que o direito de construir ou de parcelar é inerente e exclusivo do proprietário. Ora, se o proprietário concordasse com a aprovação do PAL sem que houvesse contrapartida em dinheiro, para posterior ação de usucapião, esta seria totalmente dispensável, e o instituto mais adequado seria a doação. Se o proprietário exigisse contrapartida em dinheiro, a ação de usucapião seria também desnecessária, ao se consubstanciar uma operação de compra e venda. Se a Prefeitura oferecesse uma outra área de sua propriedade, isto seria de uma permuta. E se a Prefeitura efetuasse a desapropriação, o imóvel seria incorporado ao patrimônio público, não podendo ser objeto de usucapião, apenas de concessão de direito real de uso, alienação ou doação.



## 2.1. O usucapião coletivo

O Estatuto da Cidade regulamentou os dispositivos previstos no artigo 182 da Constituição Federal, bem como instituiu um conjunto de novos instrumentos que poderá ser aplicado na implementação da política urbana, sobretudo a nível municipal. Um destes instrumentos é o usucapião especial urbano, que, embora já tivesse sido instituído pelo artigo 183 da Constituição Federal, teve sua aplicabilidade bastante ampliada ao prever a possibilidade de que seja requerido coletivamente.

O artigo 10 do Estatuto da Cidade estabeleceu que áreas urbanas com mais de 250m<sup>2</sup> – limite de área que pode ser adquirida por meio de usucapião especial nos termos do art.183 da Constituição Federal –, desde que ocupadas por população de baixa renda, e quando não for possível identificar o terreno ocupado por cada possuidor, poderão ser usucapidas coletivamente. Uma grande inovação da lei foi também reconhecer a associação de moradores com personalidade jurídica regularmente constituída como parte legítima para a propositura da ação de usucapião especial coletivo, assim como os próprios possuidores em estado de comosse (art.12).

A sentença judicial conclusiva da ação de usucapião coletivo resultará na constituição de uma propriedade condominial indivisível, e na atribuição de igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da área individualmente ocupada. Além de indivisível, o condomínio não será passível de

extinção, salvo por deliberação de dois terços dos condôminos, e apenas posteriormente à realização de obras de urbanização da área ocupada.

O Estatuto da Cidade determinou ainda a obrigatória intervenção do Ministério Público na ação de usucapião – cujo rito processual deverá ser sumário –, e a assistência judiciária gratuita aos beneficiários, inclusive perante o cartório de registro de imóveis. Entretanto, a característica mais problemática do usucapião permaneceu sem solução, que é a sua proibição no caso de bens públicos. Considerando que uma parte significativa das favelas localizadas nos grandes centros urbanos ocupa terrenos públicos, esta vedação constitui um obstáculo para o emprego intensivo deste tão importante instrumento de regularização fundiária.

Um importante avanço neste sentido – inicialmente previsto no Estatuto, mas que, por conta do veto presidencial, foi regulamentado pela Medida Provisória nº 2.220, de 04/09/01 –, é a instituição da concessão de uso especial para fins de moradia aplicável em áreas públicas urbanas ocupadas por assentamentos habitacionais até 30 de junho de 2001. Esta difere da concessão de direito real de uso pelo fato de poder ser requerida por iniciativa dos moradores, por meio de solicitação dirigida ao órgão público proprietário do terreno ou através de ação judicial, em caso de recusa deste último, após ter transcorrido um ano a partir da data da solicitação.<sup>10</sup> O título conce-





dido pelo poder público ou por sentença judicial, poderá ser registrado no Registro Geral de Imóveis.

A despeito de a instituição do usucapião coletivo contribuir enormemente para a implementação de programas de regularização de favelas, ao reduzir o prazo de tramitação do processo judicial e os procedimentos administrativos necessários a sua efetivação – como a aprovação prévia do PAL averbado no Registro de Imóveis, necessário a descrição de um lote individual –, a lei introduziu um complicador quando condicionou a aquisição do imóvel ocupado à constituição de uma propriedade condominial indivisível.

Uma transformação cultural, tão profunda quanto imprevisível, precisará acontecer no interior destas comunidades para que este condicionante seja absorvido. Certamente, serão necessárias alterações na legislação federal concernente à constituição e ao funcionamento de condomínios, para adequá-la à realidade social destas comunidades.

A indivisibilidade do condomínio, significando a vedação à alienação do imóvel é um outro problema, pois poderá estimular a “informalização” das operações imobiliárias, que a regularização fundiária visava justamente a eliminar.

Finalmente, a subordinação da venda do imóvel à realização de obras de urbanização é uma medida claramente paternalista, cujo objetivo é o de impor ao morador a sua permanência no local – evitando com isso a cha-

mada “expulsão branca” – e, em caso de alienação, a apropriação de um maior valor econômico. A privação da liberdade de escolha, é ainda agravada pela subordinação à racionalidade política e econômica do Estado, cuja motivação para desenvolver programas de urbanização de favelas dependerá sempre da combinação de uma série de fatores, que seus moradores jamais poderão controlar...

## Conclusão

Em que pese a diversidade de instrumentos jurídicos vigentes para efetuar a regularização fundiária de favelas, sobretudo com a instituição do usucapião coletivo, algumas alterações no ordenamento jurídico brasileiro ainda se fazem necessárias para dar maior agilidade aos muitos procedimentos legais e burocráticos requeridos. A principal delas relaciona-se à simplificação destes procedimentos, especialmente no que se refere aos registros públicos. A legislação federal que regula a matéria precisa compatibilizar-se com a urgência da integração social das áreas ocupadas por favelas, para a qual a regularização da situação fundiária é elemento propulsor.

Um outro tema que carece de ser urgentemente aprofundado por juristas e cientistas sociais é o da formação de condomínios em favelas. Da mesma maneira, serão necessários ajustes na legislação federal concernente aos deveres e obrigações resultantes da propriedade condominial a fim de adaptá-la à reali-

dade social deste segmento social específico. Caberá às administrações municipais prestar esclarecimentos aos moradores para que compreendam as vantagens e desvantagens do condomínio e, assim, possam livremente decidir pela ação de usucapião coletivo ou optar por outra forma de regularização fundiária.

Também será de fundamental importância uma reforma jurídica, que permita acelerar a tramitação dos processos judiciais, em particular, o rito processual de ações que digam respeito à regularização fundiária, seja de desapropriação, de usucapião ou de concessão de uso especial para fins de moradia, conforme previsto na Medida Provisória Nº 2.220/01. Esta reforma é imprescindível para evitar a descontinuidade administrativa da qual padecem, por vezes, programas que exigem médio ou longo prazo de execução, como aqueles destinados à urbanização e à regularização de favelas.

## Referências Bibliográficas

- ARAÚJO, M. S. M. de. *As práticas de execução do Programa Cada Família, Um Lote*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1988.
- BLANK, G. Brás de Pina - Experiência de urbanização de favela. In: VALLADARES, L.P. *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 93-124.
- BLANK, G. *Experiência em urbanização de favela carioca: Brás de Pina*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/COPPE/UFRJ, 1977.
- LEVENHAGEN, A. J. S. *Posse, possessória e usucapião*. São Paulo: Atlas, 1982.
- PESSÔA, A. O uso do solo em conflito. In SILVA, L. A. M. (Org.). *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Debates Urbanos n.1. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p.79-95.
- PREFEITURA da Cidade do Rio de Janeiro. *Política habitacional da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Habitação, 1995.
- PRESSBURGUER, M. *Para conhecer desapropriação*. Rio de Janeiro: FASE, 1987.
- SANTOS, M. C. S. e FALCÃO, R. L. A. De favela a bairro: o direito à cidadania. (Avaliação do Programa Cada Família Um Lote). In: IPLANRIO. *Morar na metrópole*. Rio de Janeiro: PCRJ, 1988, p. 82-88.
- VASCONCELOS, J. A. M. Regularização fundiária e a urbanização de áreas faveladas em programas financiados pelo BNH. Rio de Janeiro: BNH, 1986.



**Abstract** – *Difficulties of legal and bureaucratic nature to accomplish a land-legalizing program in slums are presented on this text. First, the motives that could have contributed to the success or to the failure of some experiences of regularization occurred in the State of Rio de Janeiro are analyzed. Next, it is discussed the possibility that the use of special collective urban “usucapião”, provided by the City Code, would surpass the limits observed in the use of other legal instruments formerly in effect.*

**Keywords:** *land-legalizing program; slums; special urban “usucapião”.*

**Resumen** - *En este artículo se plantean las dificultades legales y burocráticas para efectuarse una política de regularización de las tierras de favelas (villas-miseria). De inicio, se analizan las razones que han conducido al éxito o el fracaso algunas experiencias de regularización ocurridas en la provincia de Río de Janeiro. Luego, se plantea la posibilidad de que la aplicación del usucapión especial urbano colectivo, estatuido por el Estatuto de la Ciudad, supere los límites observados en la utilización de los instrumentos jurídicos antes vigentes.*

**Palabras-clave:** *regularización de tierras; favelas; usucapión especial urbano.*

#### Notas

- 1 O instituto do usucapião é previsto na legislação brasileira como forma de aquisição prescritiva, tendo como requisito que o indivíduo detenha a posse do bem como se proprietário o fosse, não se aplicando tal requisito ao poder público no caso de ocupação em favela. Ver Levenhagen, 1982, p.82-84.
- 2 A desapropriação por necessidade ou utilidade pública foi instituída pelo Decreto-lei nº3365 de 1941, observada em casos de abertura de logradouros públicos, de saúde pública, de execução de planos de urbanização, etc. Já a desapropriação por interesse social foi criada pela Lei Nº 4132, de 1962, em casos que visem a manutenção de posseiros em terrenos nos quais se formaram núcleos habitacionais e a construção de casas populares, entre outros. Ver Pressburguer, 1987.
- 3 Ver Vasconcelos, 1986, p.25.
- 4 A concessão de direito real de uso foi instituída pelo Decreto-lei nº 271, de 28/02/67, e consiste num contrato pelo qual se transfere a fruição temporária, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular para utilização de interesse social.
- 5 A aquisição de terras devolutas é regida pela Lei Nº 6383, de 07/12/76.
- 6 Em maio de 1966, o Governador Negrão de Lima criou um grupo de trabalho através do Decreto 3.881, com o objetivo de realizar estudos sócio-econômicos, com vistas a analisar a viabilidade de urbanização de favelas. O resultado deste trabalho apontou para a execução do programa de urbanização em caráter experimental, para o qual foi criada a Codesco, em 26 de março de 1968. Ver Blank, 1977, p.96.
- 7 Tal como adverte o Prof. Álvaro Pessoa, o fenômeno teria ocorrido entre o final da década de 60 e o início dos anos 70, quando o governo federal fez do incentivo à indústria da construção o eixo da política habitacional, sem que fossem editados instrumentos de política urbana que coibissem a elevação dos preços dos terrenos urbanos. Ver Pessoa, 1981, p.90-91.
- 8 A regularização fundiária integra-se ao componente “Urbanização de Favelas”, para o qual foi prevista a destinação de recursos da ordem de US\$192.000.000. Regulamento Operacional do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro - PROAP-RIO, inciso III, item 3.3. Anexo do Decreto nº14.332, de 07 de novembro de 1995.



#### Dossiê Temático

- 9 O usucapião extraordinário e o ordinário foram instituídos respectivamente pelos artigos 550 e 551 do antigo Código Civil. Já o usucapião especial urbano foi criado, com caráter individual, pelo artigo 183 da Constituição Federal. A Lei Federal Nº 10.257, de 10/07/01, que instituiu o Estatuto da Cidade, porém, previu a possibilidade do usucapião especial urbano ser requerido coletivamente.
- 10 Se a área ocupada for considerada área de risco ou de preservação ambiental, se consistir em bem de uso comum do povo, ou ainda se for objeto de projetos de obras públicas ou de vias de comunicação, será garantida a concessão do uso especial em outro local a ser designado pelo poder público.

