



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

REPENSANDO O PROGRAMA PAPEL PASSADO: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA A PARTIR DO CASO DO CONJUNTO HABITACIONAL CARLOS GOMES E COMUNIDADE HÍPICA

Caroline Rocha dos Santos (PPGD-UERJ) - carolrocha.santos@gmail.com
Pós graduando

Rafael Soares Gonçalves (PUC-Rio) - rafaelsgoncalves@yahoo.com.br
Docente



Repensando o programa *Papel Passado*: uma análise crítica sobre projetos de Regularização fundiária a partir do caso do Conjunto Habitacional Carlos Gomes e Comunidade Hípica

Resumo

Durante os anos de 2015 e 2016 estivemos envolvidos em projetos de regularização urbanística e fundiária destinados às localidades identificadas como Conjunto Habitacional Carlos Gomes e Hípica, situadas, respectivamente, nos bairros de Barretos e Charitas na cidade de Niterói, zona metropolitana do Rio de Janeiro. O presente artigo é um esforço de organização e reflexão crítica sobre esta experiência com o intuito de perceber em que medida tais projetos rompem ou reforçam o paradigma que vem caracterizando a relação entre Estado e áreas informais ocupadas pela população pauperizada. Todavia, para realizar este exame precisamos antes apresentar qualitativamente estes projetos, descrevendo as áreas que os receberam e especificando os meandros pelos quais eles foram executados, com especial atenção aos instrumentos jurídicos utilizados para este fim. Assim, vamos analisar, na primeira seção, o escopo dos projetos implementados e, posteriormente, na segunda seção, o processo de aplicação dos projetos. Por fim, fazemos uma breve análise dos limites desses projetos, sobretudo diante da nova legislação de regularização fundiária.

Palavras- chave: Regularização fundiária. Moradia informal. Direito à cidade.

ST4: “A nova lei de regularização fundiária”



Introdução

Em outubro de 2013, o Ministério das Cidades abriu um processo seletivo para a escolha de projetos no âmbito da Ação 8866 do Programa 2054- chamado de Programa *Papel Passado*- desenvolvido pela Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos a partir de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), com o objetivo expresso de dar apoio à regularização fundiária em áreas urbanas. Para participar desta seleção, poderiam ser submetidos projetos elaborados por órgãos da administração direta ou indireta de estados, Distrito Federal e municípios¹, entidades civis sem fins lucrativos ou defensorias públicas².

A seleção também exigia a apresentação de cartas consulta através das quais eram concedidas informações sobre as áreas candidatas a recepção do programa. Aquelas, por sua vez, para serem habilitadas, deveriam contemplar assentamentos irregulares de baixa renda ocupados há mais de cinco anos sem oposição, cuja situação ambiental, de risco e jurídica não comprometesse o processo de regularização fundiária. A portaria que torna pública esta seleção esclarece por fim que as áreas que apresentassem melhores condições para a regularização fundiária, ou que fossem de propriedade da União, ou ainda cujos proponentes fossem titulares do domínio das mesmas teriam ainda prioridade nesta escolha³.

Seguindo os pré-requisitos demandados nesta seleção, a prefeitura de Niterói submete um projeto constituído por cartas consulta que traziam as informações sobre as localidades candidatas à recepção do programa *Papel Passado*, quais sejam: Conjunto habitacional Carlos Gomes, Hípica e Morro Lara Vilela⁴. Estas cartas⁵ apresentam elementos comuns que ao

¹ Neste caso, os municípios deveriam dar uma contrapartida de até oito por cento do valor liberado.

² Ministério das Cidades.

³ Ministério das Cidades.

⁴ Da leitura dos documentos apresentados pelo sítio eletrônico do Portal da Transparência e do Sistema de Convênios, podemos verificar que possivelmente o município de Niterói apresentou um projeto que contemplava outras localidades além das três mencionadas, dentre as quais Morro Bela Vista e Grotta do Surucucu. Tendo em vista que a seleção se dividia em duas fases, habilitação e priorização, é provável que a seleção especificamente destas três tenha ocorrido devido ao fato de apresentarem as características exigidas na chamada realizada pelo Ministério das Cidades, ou seja, elas, segundo as informações fornecidas pelo Município de Niterói, de certa maneira já apresentavam “melhores condições para a regularização fundiária” como determinava a Portaria nº475 de 2013. Oportunamente, é também importante esclarecer que o Morro Lara Vilela não será escopo da



serem observados, fornece-nos algumas pistas para uma reflexão crítica sobre o processo de regularização fundiária.

A primeira semelhança é identificada quando todas as cartas-consulta confirmam a capacidade institucional da prefeitura de Niterói para tratar da questão fundiária, informando que a mesma já possuía experiência com a implementação deste tipo de ação, existindo inclusive programas e órgãos destinados a cumprir esta finalidade.

Quanto aos atributos próprios das localidades, percebemos que as cartas consulta enfatizavam não só a existência, nos três casos, de uma rede de serviços básicos razoavelmente estruturada⁶, como também o fato de tais ocupações existirem há cinco anos ou mais, como eram os casos de Hípica e Morro Lara Vilela. Já em relação à situação fundiária e urbanística, as cartas-consulta também ressaltam que as áreas nas quais se encontravam estas três localidades, além de demarcadas como zonas especiais de interesse social (ZEIS), eram de domínio do município (casos de Carlos Gomes e Hípica) ou de órgãos da administração indireta da União (caso do Morro Lara Vilela), sendo por esta razão sugerida para as três ocasiões a utilização da doação como o instrumento jurídico mais hábil para a titulação.

nossa análise uma vez que não participamos das ações de regularização fundiária desta localidade. Isto não impede, todavia, que informações referentes a ela apareçam indiretamente no texto.

⁵ O modelo de carta consulta era fornecido pelo próprio Ministério das Cidades, sendo uma espécie de formulário a ser preenchido e enviado eletronicamente. As perguntas do formulário se organizavam em sete eixos, sendo: capacidade institucional do proponente, aonde se indaga se este possui experiência prévia com regularização fundiária; características do assentamento irregular, aonde eram fornecidos dados básicos sobre a identificação da área, tais como endereço, metragem estimada e número de moradores; situação legal, aonde era perguntado sobre a situação da área e do município para a regularização fundiária (“a área está dentro de uma zona especial de interesse social?” “o município onde se localiza o assentamento possui lei específica de regularização fundiária urbana?”); situação urbanístico-ambiental, aonde eram fornecidos dados sobre a infraestrutura da área (rede de esgoto, abastecimento de água, acesso a rede elétrica, dentre outros); situação jurídico-fundiária, onde era perguntado sobre a titularidade da área; dados complementares, onde se exigia que se indicasse o produto final da proposta, bem como o instrumento jurídico a ser utilizado; e por fim havia um espaço para estado geral da proposta aonde se informava se já havia um termo de referência para a futura contratação de serviços. Fonte: <https://www.convenios.gov.br/siconv/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?sequencialConvenio=794645&Usr=guest&Pwd=guest>. Acesso em 10 set. 2017.

⁶ Segundo as cartas consultas, o Conjunto Habitacional Carlos Gomes e Hípica apresentavam condições ainda melhores: o primeiro possuía mais de 90% dos domicílios ligados a rede geral de abastecimento de água, à rede de esgoto e à rede elétrica oficial e com coleta regular de lixo; enquanto o segundo possuía entre 70% e 90% dos domicílios ligados a rede geral de abastecimento de água, entre 50% e 70% ligados à rede de esgoto, mais de 90% ligados à rede elétrica oficial e entre 70% e 90% com coleta regular de lixo. Fonte: <https://www.convenios.gov.br/siconv/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?sequencialConvenio=794645&Usr=guest&Pwd=guest>. Acesso em 10 set. 2017.



Verificamos assim que o primeiro conjunto de informações buscava demonstrar a presença de uma estrutura administrativa municipal capaz de executar as ações necessárias à regularização fundiária e urbanística. Porém, a existência real desta expertise é posta a prova pela não conclusão, como veremos posteriormente, de projetos anteriores no município com esta finalidade, ainda que a regularização fundiária e urbanística conste como instrumento necessário a realização da função social da propriedade, tal como determina o Plano Diretor da cidade de Niterói, em seu Art.8º, III, alínea “q”. O próprio formulário da carta consulta elaborado pelo Ministério das Cidades, contraditoriamente, ao mesmo tempo em que exige este tipo de qualificação técnica, indaga se os proponentes já possuíam um termo de referencia para a contratação de serviços⁷, deixando claro que a execução do projeto pressupunha a necessidade de uma mão de obra especializada que não fosse a dos próprios proponentes.

Já o segundo e o terceiro conjunto de informações buscavam por sua vez evidenciar que as áreas escolhidas já apresentavam uma ocupação consolidada, com uma rede de infraestrutura estabelecida e que não haveria questões preliminares mais complexas que dificultassem a própria regularização fundiária. A prefeitura de Niterói, preocupada em cumprir com os requisitos estipulados pela seleção, desejava expor estes territórios como assentamentos que apresentariam certas vantagens para o acolhimento do programa *Papel Passado*, tanto pela presença de uma infraestrutura razoável já consolidada, quanto pela capacidade institucional da administração pública municipal em lidar com este tipo de investimento. Assim, em dezembro de 2013 é então publicada a portaria nº575 que divulga os projetos selecionados pelo programa *Papel passado*, dentre os quais está aquele submetido pela prefeitura de Niterói⁸ que então celebrará o contrato de repasse com a União, por intermédio da Caixa Econômica Federal.

Verificando mais detidamente as informações que são específicas dos locais objetos de análise deste trabalho, percebemos que em relação ao Conjunto Habitacional Carlos Gomes, a

⁷ A pergunta, constante no formulário da carta consulta, no campo *estágio geral da proposta*, é feita nos seguintes termos: “Possui termo de referencia para a contratação de serviços?” Fonte: <https://www.convenios.gov.br/siconv/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?sequencialConvenio=794645&Usr=guest&Pwd=guest>. Acesso em 10 set. 2017.

⁸ Ministério das cidades



carta consulta informava que se tratava de uma área localizada em travessa homônima, no bairro Barretos, ocupando aproximadamente mil novecentos e cinquenta metros quadrados aonde residiam dezessete famílias identificadas como de baixa renda, sendo de fato o conjunto habitacional a tipologia que caracterizava o assentamento.

Já no termo de referencia, documento posterior elaborado para pautar a atuação da empresa que seria futuramente contratada para a execução do projeto de regularização fundiária e urbanística, além das informações aventadas na carta consulta, são descritas as ações e produtos que deveriam ser entregues pela empresa contratada, bem como alguns dados históricos sobre a consolidação do assentamento. No que se refere aos últimos, chama atenção o fato de que o Conjunto Habitacional Carlos Gomes tenha sido construído para acolher dezesseis famílias desabrigadas do Morro do Pires em 2009, ou seja, trata-se de regularizar algo construído diretamente pelo Estado. Essa forma de intervenção dos poderes públicos se reproduz com frequência tanto nas intervenções em favelas quanto na própria produção de habitação social. Mesmo a produção oficial de moradia não é regularizada. Santos (2015) demonstra isso nas intervenções públicas realizadas no complexo de favelas da Maré, uma vez que grande parte das favelas ali existentes foram toleradas ou diretamente construídas pelos poderes públicos. Já Gonçalves (2013) e (2017) afirma que historicamente estes mesmos poderes públicos vêm participando ativamente da formação e consolidação dos espaços informais ao longo do séc.XX.

Logo, se este assentamento passa a ser objeto de um programa destinado à regularização fundiária e urbanística, isto se deu justamente porque a prefeitura de Niterói ao reassentar estas famílias oriundas de outras localidades, o fez sem antes realizar a regularização fundiária e urbanística dos próprios imóveis que havia construído, ou seja, flagrantemente era o próprio Estado que havia produzido, de maneira direta, a informalidade. Todavia, paradoxalmente, isto fez com que o Conjunto habitacional Carlos Gomes possuísse certas particularidades que, no momento da seleção do Programa *Papel Passado*, apresentaram-se como elementos bastante vantajosos, como por exemplo, a tipologia apresentada e a existência de uma infraestrutura urbana básica. Tal fato, porém, não parecia ser um fato surpresa ou excepcional que fugisse à ciência do Ministério das Cidades, pelo contrário, a seleção levou em consideração a existência de ocupações irregulares promovidas



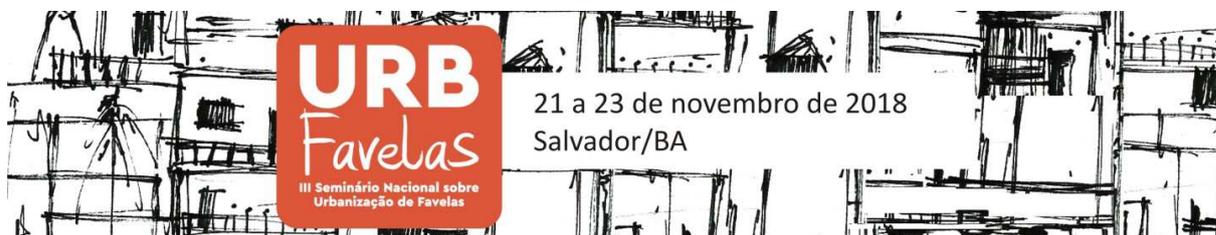
diretamente pelo Estado, uma vez que o formulário da carta-consulta, no campo, “tipologia do assentamento”, previa a opção “conjunto habitacional”.

Já em relação à Hípica, a carta consulta informava que a área localizada no bairro Charitas possuía aproximadamente onze mil novecentos e cinquenta metros quadrados aonde residiam oitenta e sete famílias. Diferentemente do Conjunto habitacional Carlos Gomes, diz-se que a tipologia característica deste assentamento é favela/ocupação espontânea. Sobre o tempo de ocupação, a carta afirma ainda que se tratava de um assentamento com mais de quinze anos de existência, declaração esta que apesar de não negar o fato assumido posteriormente no termo de referencia, segundo o qual a ocupação datava já da década de 1940, não o explicitava. Este desencontro de informações sobre o tempo de ocupação desta favela foi um ponto bastante sensível durante a execução do projeto e detonador de muitas tensões entre moradoras, moradores e prefeitura, com sérias implicações sobre a escolha do instrumento jurídico para a titulação das posses, assunto este que será aprofundado mais a frente.

Traçado este panorama geral no qual apresentamos os parâmetros utilizados na escolha destas localidades para a recepção do programa *Papel Passado*, bem como as características sublinhadas no projeto apresentado pelo município de Niterói que tornavam suas candidaturas atraentes, passamos a descrever mais detalhadamente o momento em que nós nos inserimos neste projeto.

1. A realização do projeto

A prefeitura de Niterói, após ter seu projeto aprovado pelo programa *Papel Passado*, elabora então em maio de 2014 os termos de referencia com a finalidade de nortear a contratação e as atividades da empresa responsável pela execução das ações de regularização fundiária. Tais documentos afirmam que o objeto da contratação seria “a implementação de medidas técnicas, administrativas e jurídicas necessárias à regularização da base imobiliária, à regularização do parcelamento do solo urbano, à regularização edilícia, à regularização administrativa e à regularização jurídica da posse dos imóveis em favor dos moradores da



Comunidade Hípica [e conjunto habitacional Carlos Gomes]”⁹. Estabelecia como principais atividades a serem desenvolvidas a elaboração do trabalho social e de uma cartografia básica, a regularização de base imobiliária, o cadastro físico, o cadastro social e o projeto de regularização fundiária *strictu sensu*. Por fim, eram elencados também os requisitos para a contratação da empresa, exigindo qualificação técnica adequada para a execução do projeto¹⁰.

Com base nestes termos de referencia, em julho de 2015, a Plural Arquitetura foi selecionada no processo licitatório¹¹ para a implementação dos objetivos estipulados pelo projeto¹², e em outubro do mesmo ano fomos contratados por esta para prestação de consultoria sobre os instrumentos jurídicos a serem utilizados na regularização urbanística-fundiária destas localidades, bem como para a elaboração do relatório sobre o histórico fundiário das localidades.

A partir da preparação do histórico fundiário, no que tange ao Conjunto habitacional Carlos Gomes, identificamos que, ao menos desde a década de 1970, a área é de domínio de entes públicos: em um primeiro momento pertencente ao antigo Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), depois passa a ser parte do Banco Nacional de Habitação (BNH) e no fim desta década sua posse é finalmente do Estado do Rio de Janeiro, através da Companhia Nacional de Habitação (CEHAB/RJ) que, por sua vez, será responsável pela edificação de uma série de prédios residenciais que atualmente circundam o referido conjunto habitacional.

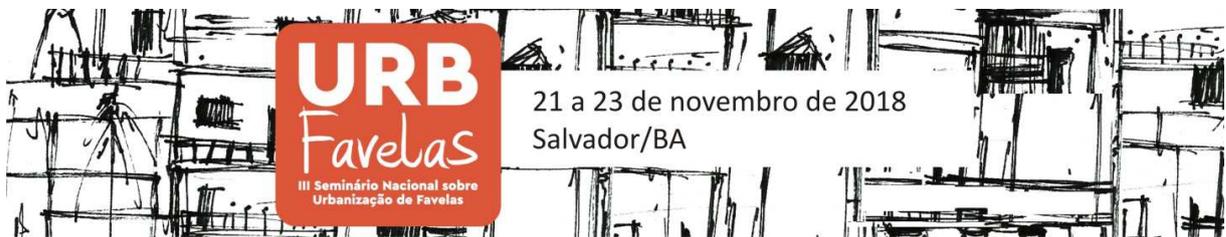
Em 2003 a área é gravada como praça passando, portanto, a ser bem público municipal, de uso comum do povo, sendo assim proibida uma destinação diversa daquela pela qual ela fora constituída. É por esta razão que, quando este espaço foi dedicado à construção do conjunto habitacional, tornou-se necessária sua desafetação para que fosse transformado

⁹<https://www.convenios.gov.br/siconv/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?sequencialConvenio=794645&Usr=guest&Pwd=guest>. Acesso em 10 set. 2017.

¹⁰Município de Niterói, 2014. Fonte: <https://www.convenios.gov.br/siconv/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?sequencialConvenio=794645&Usr=guest&Pwd=guest>. Acesso em 10 set. 2017.

¹¹<http://niteroi.rj.gov.br/licitacao/emusa/2015/tp-14-15-aviso.pdf>. Acesso em 10 set. 2017.

¹²<https://www.convenios.gov.br/siconv/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?sequencialConvenio=794645&Usr=guest&Pwd=guest>. Acesso em 10 set. 2017.



em bem dominical do município, o que ocorreu com a lei municipal 2.410/2006¹³. Contudo, esta desafetação não havia sido levada à registro, transformando-se em um dos entraves para a regularização cartorial. Somada a estas dificuldades iniciais, as casas haviam sido construídas também sem observar a legislação urbanística municipal, fazendo com que os parâmetros construtivos exigidos para aquela região destoassem daqueles exibidos pelo Conjunto Habitacional Carlos Gomes, o que demandava a demarcação de uma área de especial interesse social (AEIS). Porém, apesar da prefeitura ter afirmado na carta consulta que já havia uma ZEIS, o decreto que constitui a AEIS para o local só foi publicado em outubro de 2016, devido em parte aos inúmeros pedidos solicitados pela empresa contratada para a elaboração do projeto.

Em relação à Hípica, a reconstituição do seu histórico fundiário significou o enfrentamento de questões candentes, com sérias implicações no campo, sobre o meio jurídico a ser escolhido para a titulação das posses. Isto ocorreu devido ao fato de que, não obstante a prefeitura afirmasse que o domínio da área era do município, com base nos registros cartorários que davam nota sobre a doação realizada em 2006 pela Soter engenharia e Pinto de Almeida engenharia, construtora responsável pela edificação dos prédios de classe média e alta que atualmente cercam a localidade da Hípica, algumas moradoras e moradores alegavam que esta doação era ilegítima e ilegal, já que ela havia ocorrido após o decurso de mais de setenta anos de ocupação das primeiras famílias no local. Portanto, antes de se falar sobre o domínio de algum ente privado, e conseqüentemente, da doação da área ao município era preciso, segundo estas moradoras e moradores, reconhecer a titularidade das famílias que há mais de quarenta anos ocupavam a região.

O curioso é que ao mesmo tempo em que a prefeitura, ancorada nas certidões cartorárias, afirmava veementemente o domínio municipal da área, ela, nos documentos fornecidos ao Ministério das Cidades, tais como a carta consulta e o termo de referencia utilizado para guiar os trabalhos desenvolvidos pela empresa contratada, informa no primeiro caso que a ocupação teria mais de quinze anos e, no segundo, que a mesma teria ocorrido ainda na década de 1940.

¹³ Fonte: http://pgm.niteroi.rj.gov.br/legislacao_pmn/2006/LEIS/2410_Desafetacao_Praca.pdf. Acesso em 05 de Nov. 2015.



A desconfiança e rechaço de algumas moradoras e alguns moradores da Hípica ao projeto apresentado era ainda reforçado pelo fato da área já ter sido objeto de projeto anterior de regularização urbanística e fundiária que não fora concluído, em que os termos de concessão foram inclusive publicados no diário oficial, mas não foram levados a registro.

Ainda que as argumentações apresentadas pelas moradoras e moradores sejam bastante contundentes, não conseguimos ajustá-las com aquelas informações prestadas pelo cartório que, por sua natureza, gozavam da presunção de veracidade e confirmavam a doação realizada pela Soter Engenharia e Pinto de Almeida Engenharia ao município de Niterói¹⁴. São estes os motivos que nos levaram a indicar a utilização da Concessão de Uso para fins de moradias (CUEM), como a medida jurídica mais adequada para o caso, devido às razões elencadas abaixo.

Tanto no caso do Conjunto Habitacional Carlos Gomes, como no da Hípica, existiam alguns entraves que faziam com que, de fato, a utilização da CUEM se tornasse a medida mais cabível, ainda que a prefeitura desejasse a utilização do instrumento da doação, predileção esta expressa desde as cartas consulta.

O primeiro entrave dizia respeito à proibição de usucapião de terras públicas (art. 183, § 3º, CRFB). Isto significava dizer que não obstante os ocupantes cumprissem parte dos requisitos destinados à usucapião urbana (art.183, *caput*, CRFB), seria impossível, por esta via, a reivindicação deste domínio.

Estando interdita a aquisição do tipo originária de terra pública, restariam ainda as aquisições do tipo derivada em que a municipalidade poderia repassar o domínio da área aos atuais ocupantes. A opção de doação, por força do artigo 103, *caput*, da Lei Orgânica do Município de Niterói, só se destinava a pessoa jurídica de direito público interno, entidade

¹⁴ Apesar de algumas moradoras e moradores afirmarem que havia uma ação ajuizada sobre a usucapião da área por esta ocupação inicial, não obtivemos, através das nossas pesquisas, qualquer informação sobre a existência de processo com este teor. Por estarmos em campo, representando a Prefeitura, já que intermediados por empresa contratada por ela para a execução do serviço, muitas moradoras e moradores se mostravam reticentes para o fornecimento de algumas informações e por isso se negavam a dar o número do eventual processo sobre a usucapião da área.



competente da administração indireta do município ou fundação instituída pelo município, sendo, portanto, vedada a doação à pessoa física.

Já a compra e venda, por não apresentar nenhum impedimento categórico, poderia ser um meio utilizável para a titulação desta área, uma vez que a exigência de prévia autorização do poder legislativo local (art.97, § 1º e art.98, § único da Lei Orgânica do Município)-fato que poderia tornar o processo moroso - era excepcionada nos casos de imóveis residenciais destinados à população de baixa renda (art.107, §1º). Todavia, por ser característica do contrato de compra e venda a onerosidade na forma de pagamento em dinheiro, caberia ao poder público o subsídio total ou parcial às famílias para a realização da aquisição. Além disto, a Lei Orgânica do município de Niterói exige, em seu art.98, que a doação, assim como a compra e venda, seja uma opção secundária do município quando este dispuser de seus imóveis, dando preferência à concessão.

2. A escolha pela Concessão de uso especial para fins de moradia

Diante destas barreiras, a CUEM, estabelecida no texto da antiga medida provisória (MP) 2.220/2001, apresentava-se como o caminho mais viável para a titulação dos imóveis do conjunto habitacional Carlos Gomes e também da Hípica, sendo esta a opção por nós indicada.

Criada para dar abrigo legal às ocupações realizadas em terras públicas, a CUEM apresentava ainda certas vantagens se comparadas à concessão de direito real de uso, conhecida como CDRU, estabelecida no decreto-lei federal 271 de 1967 e, na esfera municipal, pelo artigo 12 e parágrafos da lei municipal 925 de 1991, sendo esta voltada para a titulação de imóveis construídos pelo poder público com o fim específico de assentamento fundiário de população de baixa renda (art.12, *caput*). Enquanto a CDRU do município se constituía a partir do ato discricionário da municipalidade, a CUEM se afirmava enquanto direito subjetivo daqueles que cumprissem os requisitos elencados no art.1º da medida provisória, quais sejam: existir posse com intenção de dono, ininterrupta e sem oposição em área urbana de até 250 m² anterior a 30 de junho de 1996, assim como não ser proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.



Outra importante diferença existente entre a CDRU municipal e a CUEM referia-se à possibilidade de transferência onerosa do título por parte do concessionário. Se tal hipótese era taxativamente proibida no caso desta CDRU, conforme art. 13, §2º, “c”, I da lei municipal 925 de 1995, o art.7º da MP 2.220/2001 permitia a transferência inter vivos da CUEM. Alegando que a moradia é um elemento importante para a elevação do patrimônio daquelas e daqueles que a ocupam e que a possibilidade de dispor do bem para o aumento da renda é um quesito de extrema relevância para as moradoras e moradores, afirmamos que esta era uma distinção importante, devendo ser um elemento a ser avaliado para a decisão sobre a forma de titulação a ser realizada.

A CUEM também oferecia um importante benefício quanto à celeridade do procedimento exigido para a sua emissão, uma vez que não demandava autorização legislativa, bastando o termo administrativo dado pela municipalidade. Para a utilização dela era somente necessário que a prefeitura atestasse, no caso do Conjunto Habitacional Carlos Gomes, que a transferência para este local se deu de uma área ocupada antes de 30 de junho de 1996, coadunando-se assim com a hipótese prevista no art.4º da antiga MP 2.220/2001. E no caso da Hípica, bastava o reconhecimento de que aquela ocupação era anterior a esta mesma data.

Em outubro de 2015, a Caixa Econômica, operadora do contrato, e a Prefeitura de Niterói, firmaram um termo aditivo que aumentava o prazo de vigência do programa para maio de 2016. Mas, exatamente em maio de 2016, sob a justificativa de que Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento (EMUSA), por problemas de ordem interna não conseguira fornecer a documentação necessária ao Ministério das Cidades para a renovação do contrato, sendo este um problema sem resolução a curto prazo, a prefeitura solicita o distrato com a Caixa Econômica, informando que arcaria com o pagamento integral do contrato junto a Plural Arquitetura através do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social¹⁵.

¹⁵<https://www.convenios.gov.br/siconv/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?sequencialConvenio=794645&Usr=guest&Pwd=guest>. Acesso em 10 set. 2017.



Assim, ainda no âmbito do contrato entre Caixa econômica Federal e Prefeitura de Niterói, apresentamos, no fim de 2015, o relatório com propostas sobre os caminhos que precisavam ser tomados para a regularização fundiária e urbanística do Conjunto Habitacional Carlos Gomes e da Hípica. Em razão dos problemas burocráticos acima apresentados, no início do ano de 2016, o trabalho é interrompido devido a falta de repasse do valor previsto no contrato entre a prefeitura e a Plural Arquitetura. A retomada do trabalho social, com as conversas e sensibilização das moradoras e dos moradores para o projeto, só ocorrerá em meados de 2016, sendo que o retorno ao campo da equipe jurídica será em setembro do mesmo ano.

Em virtude dos atrasos no andamento do projeto, havíamos chegado ao fim do ano de 2016 sem a previsão do seu término, ainda que algumas medidas sugeridas pelo nosso relatório tenham, naquela altura, já sido tomadas, tais como a demarcação da AEIS referente à localidade onde se encontrava o Conjunto Habitacional Carlos Gomes. Mas, neste momento, a conjuntura nacional havia mudado demasiadamente e isto ocasionaria impactos no que tange aos instrumentos escolhidos para a titulação da posse: estamos falando especificamente do advento da MP nº759/2016, posteriormente convertida na lei nacional 13.463/2017.

3. Considerações finais: novas configurações da regularização fundiária

Sancionada no dia 11 de julho de 2017, a referida lei dispõe sobre o regime de ocupações de terras rurais, com destaque para as áreas correspondentes à Amazônia Legal, e urbanas, sendo estas o foco do presente trabalho, visando desta forma alterar todo o desenho normativo até então estabelecido sobre a regularização fundiária, dentre outros temas correlatos. Ela resulta do processo de conversão em lei da medida provisória nº759/2016 que fora editada pela Presidência da República a toque de caixa.

Importante destacar que o atropelo com o qual se deu a parca discussão em torno da referida MP, marcou também a forma pela qual outros temas, tais como o estabelecimento do teto para os gastos públicos, a reforma da previdência e da legislação trabalhista, foram tratados no contexto em que a crise do capitalismo global, iniciada em 2008, havia finalmente chegado aos países periféricos. Aliás, a própria utilização da espécie normativa medida provisória revela a rapidez com que a Presidência da República visava tratar o assunto. A nota



técnica emitida pelo Ministério Público Federal, através da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão esmiúça este ponto:

É inquestionável o caráter de excepcionalidade que reveste o instituto das medidas provisórias, tendo em vista a necessidade de equilíbrio e independência na relação entre os poderes da República. Neste sentido, a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, não prescinde da estrita observância aos requisitos de urgência e relevância previstos no art.62 da Constituição de 1988 (CF/1988). [...] Portanto, a grilagem de terras e o desmatamento atravessam séculos sem soluções de todo satisfatórias. Não é concebível que, de um momento para o outro, se transformem em problemas de tamanha urgência que demandam o uso desse instrumento excepcional que é a medida provisória. O mesmo ocorre com a justificativa para a reforma urbana: "o crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira ". Aqui também se tem um problema estrutural. vivenciado há décadas pelo país, e, nesse sentido, incapaz de configurar a urgência necessária para fundamentar o rompimento das regras ordinárias de produção legislativa. A ausência da urgência é ainda evidenciada pelo fato de que a MP nº 759 remete grande parte da matéria que pretende normatizar a regulamentações futuras, em franca demonstração da inexistência do *periculum in mora* que autorizaria a atuação do Presidente da República, em detrimento do Congresso Nacional (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. 3-4).

A exposição de motivos para a criação da MP 759/2016 demonstra claramente que havia uma necessidade de incorporar os espaços que supostamente estão à margem da economia formal através do capital financeiro, representado pelos bancos, como medida capaz de impulsionar um ciclo econômico virtuoso:

[...] 88. É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.

[...]

91. Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes (Ministério das Cidades, 2016).

Tal proposta foi traduzida para o texto da medida provisória e, com pequenas alterações, também para a lei de conversão, não só através da criação de providências que visavam facilitar os trâmites referentes à titulação dos terrenos informalmente ocupados, mas também pela criação do inovador direito de laje, sendo um direito real sobre a superfície (aérea ou subterrânea) cuja propriedade existe de maneira inteiramente autônoma daquela do



imóvel principal¹⁶. A mensagem se transmite de maneira clara: o imóvel, antes simples benfeitoria construída em terra ocupada informalmente, após a regularização fundiária, poderá ser utilizada como garantia, por exemplo, de um empréstimo bancário.

É verdade que considerar a incorporação dos espaços constituídos pela ocupação informal como um motor capaz de impulsionar um ciclo econômico virtuoso não é uma ideia inovadora. Já na década de 1990, o economista peruano Hernando De Soto já tecia considerações neste sentido:

[...] [De Soto] afirmava que a informalidade urbana é um capital morto e que os poderes públicos deveriam integrá-la a economia formal. Salientando que a informalidade conduz a uma espécie de *apartheid* legal que não apenas impede os moradores de gozar da totalidade de seus direitos, mas tampouco lhes garante a estabilidade necessária para acumular o capital, o autor sustenta que a universalização do acesso a propriedade privada revela-se um meio fundamental para erradicar a pobreza (DE SOTO, 1994 apud GONÇALVES, 2013, p.275. Grifo nosso).

Todavia, ainda que a crença do isolamento entre economia informal e formal, no que tange a ocupação urbana do solo, especialmente aquela realizada pelas camadas mais pobres, tenha sido paulatinamente desmontada por uma longa tradição de estudos urbanos que começam já na década de 1960¹⁷, ela ainda serve como um recurso retórico importante para legitimar a proposta contida na MP.

A chamada legitimação fundiária, novo instrumento jurídico para a promoção da titulação da posse exercida informalmente criada pela MP 759/2016 também trazia alterações importantes, já que ao mesmo tempo em que significava, de maneira expressa, a usucapião de terras públicas, colidindo inclusive com a Constituição da República, ela não fazia distinção, para efeitos de aplicação deste novo instrumento, entre as ocupações informais realizadas pelas camadas mais pobres, foco da chamada REURB-S, daquelas de classe média e alta. A *Carta ao Brasil*, documento assinado por movimentos sociais ligados à luta pela terra e moradia, bem como por instituições públicas e da sociedade civil com interesse no tema que se insurgiram contra a MP759/2016 elucida justamente o ponto sobre a não diferenciação

¹⁶ A lei 13.465/2017 conservou em linhas gerais o intuito da MP 759/2016 em relação a criação ao direito de laje. Neste sentido, em seu art.55 determina a inclusão do art.15.10-A no Código Civil.

¹⁷ Sobre o tema, ver *O mito da marginalidade*, de Janice Perelman e *A poverty of rights* de Brodwin Fisher.



entre as ocupações informais construídas por setores de classe média e alta daquelas realizadas pelas classes mais baixas:

Regularização fundiária é direito, e não pretexto para a concentração fundiária e anistia a loteamentos e condomínios irregulares de alto padrão - A MP 759 cria tratamento desigual entre os ricos (Reurb-E) e pobres (Reurb-S), flexibilizando a regularização de loteamentos e condomínios fechados de alto padrão. Editada em 22/12/2016, a MP 759 é um verdadeiro presente de natal” para falsos loteadores das áreas urbanas, desmatadores e grileiros de terras públicas na área rural, a ainda: Extingue critérios que asseguravam o interesse social o que vai prejudicar os trabalhadores, sobretudo no presente contexto de crise; Acaba com o tratamento prioritário das áreas de interesse social por parte do Poder Público e respectivo investimento em obras de infraestrutura, em construção de equipamentos públicos e comunitários para requalificação urbanística para a melhoria das condições de habitabilidade; Extingue o licenciamento ambiental diferenciado para as áreas de interesse social, inviabilizando na prática a regularização fundiária destes casos pelo Município; Revoga os mecanismos para obrigar os loteadores irregulares e grileiros de terras públicas a promoverem a adoção de medidas corretivas, repassando ao Poder Público o encargo dos investimentos e o impedindo de ser ressarcido.

Ainda que a execução dos projetos de regularização fundiária e urbanística do Conjunto Habitacional Carlos Gomes e da Hípica tenham sido atravessados por estas intensas modificações legislativas, optamos por manter a indicação da utilização da CUEM, já que naquele momento a MP nº 759/2016 não havia sido convertida em lei e ainda pairavam dúvidas consistentes sobre a sua aprovação pelo congresso nacional¹⁸. A insistência pela escolha da CUEM se justificava também porque em relação a este instrumento, a nova MP não fazia bruscas mudanças, apenas alterava o marco temporal exigido para o reconhecimento destas ocupações: se na MP 2220/2001, elas deveriam ser anteriores a junho de 1996, com a nova MP este prazo passava a ser 22 de dezembro de 2016.

É inegável o caráter antidemocrático que marca o advento da MP nº 759/2016, posteriormente convertida na lei 13.465/2017, porém em muitos aspectos importantes, ela se assemelha ao marco anterior no qual ainda vigia a antiga MP nº. 2.220/2001. Defendemos a hipótese segundo a qual, mais do que meras semelhanças aleatórias, tais atributos constituem os elementos estruturantes da regularização fundiária que devem ser trazidos à superfície para uma análise crítica.

¹⁸ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=347274>



Neste sentido, o primeiro ponto a ser observado é que em todos estes casos se compreende a regularização fundiária como o anteposto para a efetivação de direitos. Mais uma vez, a leitura da exposição de motivos da MP nº.759/2016 deixa este ponto cristalino:

90. Insista-se, ainda, no particular ora tratado, que referida identificação dos núcleos urbanos informais, passíveis de regularização, insere-os no radar dos investimentos públicos federais. Isto faculta a realização de obras de habitação popular, de saneamento e de mobilidade urbana. A regularização fundiária urbana serve, destarte, como fator indutor para o alcance das metas estabelecidas para aplicação dos recursos destinados a estas ações de desenvolvimento urbano.

91. [...]. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira (Ministério das Cidades, 2016, grifo nosso).

O que depreendemos deste texto é que a regularização fundiária se constitui enquanto condição necessária não só dos investimentos públicos, mas da própria garantia da cidadania daquelas e daqueles que ocupam informalmente a terra, já que, devemos ressaltar, a dignidade e segurança da moradia só seria efetivada através da regularização fundiária, ou seja, através da titulação da posse.

Contudo, se bem repararmos, esta reflexão também move o programa *Papel passado*, surgido ainda sob a égide da MP 2.220/2001, pois em ambos os casos a regularização fundiária é pensada como ato principal e primordial, operando sobre seu próprio eixo e em função de si mesma. Afirmamos isto pelo fato de que os critérios estabelecidos para a escolha das áreas que recepcionariam o programa explicitamente davam preferência àquelas que apresentariam menos entraves a regularização urbanística e fundiária, ou seja, àquelas que mais se assemelhavam ao padrão urbanístico da cidade formal. O parâmetro de seleção não dava assim primazia às localidades que mais urgentemente necessitariam de uma adequação infraestrutural, visando à segurança e o bem viver daquelas e daqueles que cotidianamente inventam a cidade a partir das suas necessidades e contingências.

Assim, ao contrário do objetivo que comumente se atribui a regularização fundiária e seus instrumentos, ela visa reforçar o padrão normativo estabelecido, reconhecendo apenas a via titular, cartorária, como a única forma de viver e vivenciar a cidade, fato este que já aparece em projetos anteriores de regularização fundiária no estado do Rio de Janeiro, tal como o projeto Rio.



Por fim, destacamos que a lentidão na execução destes projetos é também outra forma pela qual se manifesta a relação autoritária entre Estado e os espaços informais de moradia popular. Nos casos analisados no presente artigo, as etapas necessárias para a sua conclusão estão paralisadas e até o momento não tivemos maiores informações de alteração deste quadro.

Referências

ASSOCIAÇÃO DOS ADVOGADOS DOS TRABALHADORES RURAIS (et.alii). **Carta ao Brasil**. Disponível em <<<http://racismoambiental.net.br/2017/08/05/carta-ao-brasil-medida-provisoria-no-7592016-a-desconstrucao-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/>>>. Acesso em 07 jul. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em 05 jun. 2018.

_____. **Medida Provisória nº 759/2016**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismo para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de Imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>>. Acesso em 10 jun. 2017.

_____. **Lei 13.465/2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentamentos da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; intui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos da alienação de imóveis da União. Disponível em <<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13465-11-julho-2017-785192-publicacaooriginal-153348-pl.html>>>. Acesso em 01 jun. 2017.

Gonçalves, Rafael Soares. **Favelas do Rio de Janeiro: História e Direito**. Rio de Janeiro: Editoras Pallas e PUC-Rio, 2013.

Gonçalves, Rafael Soares, “[L’informalité comme une ressource urbaine ? Le cas des favelas de Rio de Janeiro](#)”, **EchoGéo**, nº 39, 2017

MINISTÉRIO DAS CIDADES (Brasil). **Exposição de motivos da Medida Provisória nº. 759/2016**. Disponível em <<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaoodemotivos-151740-pe.html>>>. Acesso em 01 jun. 2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota técnica nº4/PFDC/2017**. Disponível em << <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/reforma-agraria/questao-fundiaria/atuacao-do-mpf/nota-tecnica-4-2017-pfdc-mpf>>>. Acesso em 05 jul. 2017.

SANTOS, C. R. . **A experiência do processo de regularização fundiária no âmbito do Projeto Rio**: entre o controle negociado e a consolidação de direitos. In: XVII Encontro de História da Anpuh-Rio, 2016, Nova Iguaçu. Anais do XVII Encontro de História da Anpuh-Rio. Rio de Janeiro: Anpuh-Rio, 2016.