

PROGRAMA PAPEL PASSADO: APOIO ÀS REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS?

PROGRAMA PAPEL PASADO: APOYO A LAS REGULARIZACIONES FUNDIARIAS?

¹Marcelo Lessa da Silva
²Diogo Oliveira Muniz Caldas

RESUMO

O presente artigo analisou a efetividade do Programa Papel Passado do governo federal cuja finalidade é o apoio às regularizações fundiárias de interesse social em áreas urbanas com vistas a garantir o direito à moradia digna e adequada às populações de baixa renda. Para tanto, buscou-se na análise do ordenamento jurídico internacional e interno, demonstrar o fundamento de validade para o reconhecimento do direito à moradia adequada como um direito humano e fundamental social que demanda do Estado o dever de garanti-lo. Utilizou-se do método de pesquisa teórico-dogmática, exploratório e explicativo, adotando-se uma pesquisa jurídica e social de natureza aplicada, qualitativa e quantitativa, de análise, documental e bibliográfica. Constatou-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhece o direito à moradia como um direito humano, tendo seu conceito, significado e abrangência melhor detalhados nos comentários e observações gerais realizados pelos comitês dos pactos. Ademais, no plano nacional o direito à moradia está garantido, expressamente, no caput do artigo 6º da CRFB. Verificou-se que apesar da Lei 11.977/09 elencar outros legitimados a promover a regularização fundiária de interesse social, é o Município que detém os instrumentos necessários para, efetivamente, providenciar as regularizações fundiárias, em cumprimento à determinação constitucional previstas nos artigos 182 e 183. O problema dos municípios está no orçamento insuficiente para tamanha responsabilidade, devendo receber apoio técnico-financeiro dos demais entes. Entretanto, diante da análise da efetividade do programa Papel Passado de apoio às regularizações fundiárias do Governo Federal, constatou-se que, até o momento, o programa é totalmente ineficaz para o que se propõe. Porque na prática, depois de sete anos de programa, pouco foi concretamente realizado conforme constatação dos dados apresentados.

Palavras-chave: Regularização fundiária, Assentamentos irregulares, Programa minha casa, minha vida, Convênio, Papel passado

¹ Doutorando em Direito Civil na Universidad de Buenos Aires - UBA, Argentina. Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro – RJ (Brasil)

E-mail: marcelolessa.federal@yahoo.com.br

² Doutor em Direito pela Universidade Veiga de Almeida - UVA/RJ, Rio de Janeiro – RJ (Brasil). Professor da Universidade Veiga de Almeida - UVA/RJ, Rio de Janeiro – RJ (Brasil)

E-mail: diocaldas@hotmail.com



ABSTRACT

El presente artículo analizó la efectividad del Programa Papel Pasado del gobierno federal cuya finalidad es el apoyo a las regularizaciones fundiarias de interés social en áreas urbanas con vistas a garantizar el derecho a la vivienda digna y adecuada a las poblaciones de baja renta. Así, buscó en la análisis del ordenamiento jurídico internacional y interno, demostrar el fundamento de validez para el reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada como un derecho humano y fundamental social que demanda del Estado el deber de lo garantizar. Se utilizó del método de investigación teórico-dogmática, exploratorio y explicativo, adoptándose una investigación jurídica y social de naturaleza aplicada, cualitativa y cuantitativa, de análisis, documental y bibliográfica. Se constató que la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho a la vivienda como un derecho humano, teniendo su concepto, significado y abrangencia mejor detallados en los comentarios y observaciones generales realizados por los comités de los pactos. Además, en el plan nacional el derecho a la vivienda está garantizado, expresamente, en el caput del artículo 6º de la CRFB. Se verificó que a pesar de la Ley 11.977/09 listar otros legitimados a promover la regularización fundiaria de interés social, es el Municipio que detiene los instrumentos necesarios para, efectivamente, providenciar las regularizaciones fundiarias, en cumplimiento a la determinación constitucional previstas en los artículos 182 y 183. El problema de los municipios es el presupuesto insuficiente para tamaña responsabilidad, debiendo recibir apoyo técnico-financiero de los demás entes. Sin embargo, delante del análisis de la efectividad del programa Papel Pasado de apoyo a las regularizaciones fundiarias del Gobierno Federal, se constató que, hasta el momento, el programa es totalmente ineficaz para lo que se propone. Porque en la práctica, tras siete años de programa, poco fue concretamente realizado conforme constatación de los datos presentados.

Keywords: Regularización fundiaria, Asentamientos irregulares, Programa mi casa, mi vida, Convenio, Papel pasado



INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro foi palco de um histórico processo de ocupação desordenada dos centros urbanos, motivados por vários fatores que acarretaram a proliferação de vilas, cortiços, favelas e loteamentos constituídos de forma irregular, por famílias de trabalhadores de baixa renda, utilizando-se de terras públicas ou privadas, muitas delas em área de risco e/ou de proteção ambiental, totalmente desprovidas da infraestrutura necessária para a garantia de uma moradia adequada.

A maior parte destas áreas já estão ocupadas há décadas demandando do Estado o dever constitucional de implementação de políticas públicas voltadas a regularizar esses territórios, transformando-os em áreas dignamente habitáveis, visando, destarte, à garantia da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado democrático de direito, como forma de superar o estado atual de segregação sócioespacial vivida por essas populações.

As favelas surgiam, e ainda surgem, por falta de alternativa à moradia formal nos centros urbanos para os trabalhadores de baixa renda, fruto da exclusão sócioespacial. São em sua maioria desprovidas de infraestrutura básica e serviços públicos, reflexo da natureza de sua ocupação, irregular e improvisada. Em sua maioria, já são assentamentos consolidados, existentes há décadas sob a permissividade estatal diante de sua incapacidade de suprir o déficit habitacional formal. Mesmo assim, vivem em constante insegurança na posse, ficando expostos a despejos forçados, entre outras ameaças.

Por não comporem a cidade legal, as favelas não recebem por parte das autoridades nacionais, regionais ou locais a devida atenção quanto ao mínimo existencial para se viver com dignidade. Moradias inadequadas; falta de saneamento; ausência de postos de saúde e escola; ausência de mobilidade, com escadarias e becos estreitos; ausência de áreas de lazer, como praças, quadras poliesportivas e outros equipamentos públicos comunitários necessários ao bem estar de seus habitantes. Todas essas deficiências evidenciam o histórico abandono estatal e a violação ao contrato social entre o Estado e a sociedade que urge serem corrigidos, pois apenas com inclusão social teremos cidades mais justas e seguras para todos.

Desta forma, o presente trabalho teve por objetivo analisar a efetividade do Programa “Papel Passado” do governo federal cuja finalidade é o apoio às regularizações fundiárias de interesse social em áreas urbanas com vistas a garantir o direito à moradia digna e adequada às populações de baixa renda. Para tanto, buscou-se na análise do ordenamento jurídico internacional e interno, demonstrar o fundamento de validade para o



reconhecimento do direito à moradia adequada como um direito humano e fundamental social que demanda do Estado o dever de garanti-lo em respeito ao fundamento dos direitos humanos e fundamentais que é a dignidade da pessoa humana.

Este estudo justifica-se diante do fato do Brasil possuir mecanismos jurídicos eficazes que podem ser implementados pelo poder público para regularizar essas áreas, principalmente no que tange a regularização Fundiária¹ de Interesse Social,² que é o objeto do programa governamental analisado nesta pesquisa.

Entretanto, apesar da existência de instrumentos normativos eficazes regulamentando procedimentos de regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares ocupados por populações de baixa renda, percebe-se que subsistem no Estado brasileiro as cidades ilegais às margens das cidades legais como fruto de um processo histórico excludente do acesso formal à habitação para as populações de baixa renda.

Portanto, é necessária respostas para a permanência injustificada desses moradores em condições de insegurança jurídica permanente e de violação aos seus direitos humanos fundamentais, reflexo da violação do direito à dignidade humana, através da violação ao direito à moradia adequada.

Para tanto, foi necessário lançar mão do pluralismo metodológico, utilizando-se do método de pesquisa teórico-dogmática, exploratório e explicativo, adotando-se uma pesquisa jurídica e social de natureza aplicada, qualitativa e quantitativa, com técnica de coleta e análise, documental e bibliográfica.

Inicialmente analisou-se o direito à moradia adequada sob o prisma dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos nos diversos tratados internacionais da qual o Brasil é signatário; a seguir apresentou-se o instituto da regularização fundiária de interesse social que tem como fundamento de validade os artigos 3º, 6º, 182 e 183 da Constituição de 1988, evidenciando-se nestes dois últimos o necessário protagonismo municipal; e, por fim, apresentou-se o Programa “Papel Passado” do Governo Federal, e a análise de sua efetividade, cuja finalidade é o apoio técnico e financeiro às regularizações fundiárias de interesse social em áreas urbanas.

¹ Lei nº 11.977/09, Art. 46.

² Ibid. Art. 47, IX.



1 O DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA

No plano internacional, temos dois sistemas de proteção, o global e o regional. No sistema universal, temos como principais documentos de proteção à moradia digna e adequada, a Declaração Universal de Direitos Humanos - DUDH de 1948, artigo XXV, nº 1 e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC de 1966, artigo 11 e seu Protocolo Facultativo de 2008. Já no Sistema Regional, destaca-se a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)³, artigo 26⁴, somando-se a ele o Protocolo Adicional de *San Salvador*.

Ademais, no plano nacional o direito à moradia está previsto, direta e expressamente, no caput do artigo 6º da CRFB, inserida pela emenda Constitucional nº 26/2000, sedimentando toda e qualquer discussão sobre sua proteção constitucional como um direito fundamental. E ainda pode se encontrado implicitamente presente em alguns outros textos constitucionais, v.g., artigos 1º, III e o artigo 3º, III, IV.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH de 1948, fonte inspiradora do Sistema Internacional Universal de proteção aos direitos humanos, em seu artigo XXV, 1, reconhece o direito à moradia como um direito humano quando dispõe que todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e sua família saúde e bem estar, incluindo, dentre eles a habitação.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, aprovado pela Assembléia-Geral da ONU em 1966, ratificado pelo Brasil em janeiro de 1992 (Decreto 591), é o principal documento de proteção aos direitos sociais no âmbito do sistema global (Nações Unidas) de direitos humanos, sua finalidade principal foi dar juridicidade aos preceitos da Declaração Universal.

O PIDESC apresenta elenco de direitos mais amplos e detalhados que os elencados na Declaração, sendo o primeiro instrumento jurídico no âmbito das Nações Unidas a detalhar os chamados direitos de segunda dimensão; os econômicos, sociais e culturais, consignando que os Estados-partes se obrigam a implementá-los em seus territórios, dispensando a eles a

³ Adesão feita pelo Brasil em 1992, promulgado através do decreto nº 678.

⁴ **Capítulo III - Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Artigo 26 - Desenvolvimento Progressivo:** Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da carta da organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.



mesma importância dos direitos civis e políticos, direitos de primeira dimensão. Desta forma, fortalece a característica da não hierarquia entre os direitos humanos de primeira e segunda dimensão, reconhecendo as necessárias características da indivisibilidade, inter-relacionariedade e interdependência dos direitos humanos.

A finalidade precípua do Pacto é a de estabelecer as condições sociais, econômicas e culturais para a existência de uma vida digna. Trata-se, na essência, de conferir proteção aos direitos humanos, que surgem e se desenvolvem em obediência a um núcleo existencial qual seja, a dignidade da pessoa humana.

Apesar do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) reconhecer o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado, nele incluído, a moradia adequada⁵, segundo estudo da ONU em 2008, 01 (um) bilhão de pessoas pobres ainda vivem em favelas superpovoadas espalhadas nas áreas urbanas, em estado de insegurança na posse de sua moradia, sem infraestrutura e serviços públicos adequados. (ONU - Habitat, Folheto informativo nº 21, p.22)

Cerca de 930 milhões dessas pessoas habitam as favelas dos países em desenvolvimento e representam 42% da população urbana mundial. O quadro se agrava quando se analisa, especificamente, a Ásia Meridional e a África Subsaariana onde as favelas representam, respectivamente, 59% e 72% do total da população urbana. (ONU - Habitat, Folheto informativo nº 21, p.22)

As favelas surgiam, e ainda surgem, por falta de alternativa à moradia formal nos centros urbanos para os trabalhadores de baixa renda, fruto da exclusão sócioespacial. São em sua maioria desprovidas de infraestrutura básica e serviços públicos, reflexo da natureza de sua ocupação, irregular e improvisada. Em sua maioria, já são assentamentos consolidados, existentes há décadas sob a permissividade estatal diante de sua incapacidade de suprir o déficit habitacional formal. Mesmo assim, vivem em constante insegurança na posse, ficando vulneráveis a despejos forçados, entre outras ameaças.

⁵ Segundo o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive habitação. Ademais, o artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, em vigor no Brasil desde 1992, dispõe que “**Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito**, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento”. (grifo nosso)



Cerca de 2 (dois) milhões de pessoas por ano, em sua maioria moradores de favelas, são removidas à força, causando efeitos desastrosos ao deixá-los sem moradia e submetendo-os, ainda mais, a extrema pobreza. (ONU - Habitat, Folheto informativo nº 21, p.22)

Por não comporem a cidade legal, as favelas não recebem por parte das autoridades nacionais, regionais ou locais a devida atenção quanto ao mínimo existencial para se viver com dignidade. Moradias inadequadas; falta de saneamento; ausência de postos de saúde e escola; ausência de mobilidade, com escadarias e becos estreitos; ausência de áreas de lazer, como praças, quadras poliesportivas e outros equipamentos públicos comunitários necessários ao bem estar de seus habitantes. Todas essas deficiências evidenciam o abandono estatal e a violação ao contrato social entre o Estado e a sociedade, pois apenas com inclusão teremos cidades mais justas e seguras para todos.

Desta forma, apesar da frequente afirmação da comunidade internacional para a importância do pleno respeito ao direito à moradia adequada necessária à garantia da dignidade da pessoa humana, permanece a existência de um abismo preocupante entre as normas fixadas no artigo 11, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e a situação reinante em muitas regiões do mundo.

Apesar desses problemas se concentrarem, geralmente, em países em desenvolvimento devido a escassez de recursos, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) observa que em algumas sociedades mais desenvolvidas economicamente também existem consideráveis problemas de falta de moradia e moradias inadequadas à dignidade da pessoa humana. (ONU-PIDESC, 1991, Observação geral nº 4, item 4)

Segundo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) o direito à moradia não deve ser entendido em sentido estrito ou restritivo, equiparando-o a um simples abrigo com um teto sobre a cabeça. Mas, em seu sentido completo, reunindo as características necessárias ao direito de viver com segurança, paz e dignidade no lugar desejado.

As características do direito a uma moradia adequada estão definidas nos comentários gerais realizados pelo comitê para os direitos econômicos, sociais e culturais, nºs 4, 7 e 16. E elencam dentre outros:

Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças. Esta é uma garantia-chave do direito à moradia adequada e deve ser



implementada pelo Estado através de projetos de regularizações fundiárias e concessões de títulos que assegurem a segurança na posse.

Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento e outras ameaças à saúde.

Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.

Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.

Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.

O direito a moradia adequada não significa dizer que o Estado seja obrigado a constituir habitação para toda população. O direito à moradia abrange medidas governamentais estratégicas, necessárias a evitar a falta de moradia adequada, bem como, proibir remoções forçadas e discriminação na posse, tendo como foco principal os grupos mais vulneráveis e marginalizados da sociedade, garantindo segurança da posse e habitação adequada a todos. Destarte, o papel governamental é o de criar condições favoráveis de acesso à moradia adequada, ao invés de, simplesmente, provê-la. O governo, desta forma, torna-se o facilitador das ações de todos participantes na produção e na melhoria das habitações. Prestará, entretanto, assistência direta, que pode ser a habitação ou subsídios para habitação, nos casos excepcionais de pessoas afetados por desastres, naturais ou artificiais, ou para grupos mais carentes da sociedade que não tenha a mínima condição de provê-las por si só.

De outro lado, é importante entender que o direito à moradia adequada não é apenas um objetivo programático a ser alcançado em longo prazo pelos Estados. Pois, têm o dever imediato de garantir o direito à moradia adequada de forma igualitária e não discriminatória



através do desenvolvimento de legislações e planos de ação específicos, impedindo remoções ilegais e garantindo a todo ser humano um grau mínimo de segurança da posse, além do dever de imprimir todos esforços possíveis, na medida dos recursos disponíveis, para realizar e consolidar em seu território o direito à moradia adequada.

Cabe destacar que o direito de moradia adequada não proíbe projetos de desenvolvimento que preveja a remoção de pessoas. É evidente que a reurbanização de algumas áreas nas cidades em crescimento, é inevitável; podendo ocorrer a necessidade de adequação de determinada região aos novos planos urbanísticos visando uma melhor adequação à necessidade ou utilidade pública. O direito à moradia adequada não impede este tipo de desenvolvimento, mas impõe condições e limites procedimentais a isto. É a forma como será decidida, planejada, desenvolvida e implementada estas alterações, que realmente importa. Este processo deve ser realizado em conjunto com a população afetada, considerando suas opiniões sobre a política pública implementada, privilegiando-se uma gestão democrática da cidade e a mediação de interesses no processo de planejamento urbano.

O direito à moradia adequada não é o mesmo que o direito a propriedade, isto porque, o direito àquele é mais amplo do que o direito a este, já que contempla direitos não vinculados com a propriedade, e tem como fim, assegurar que todas as pessoas, inclusive as que não são proprietárias, tenham um lugar seguro para viver em paz e com dignidade. A segurança na posse, que é a pedra angular do direito à moradia adequada, podendo ocorrer de diversas formas, entre elas, v.g., o alojamento por aluguel, as moradias coletivas, o alojamento de emergência, os assentamentos improvisados, e ainda, os institutos jurídicos brasileiros da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) e a Legitimação de Posse, concedidas por qualquer dos poderes executivos. Desta forma, não está limitado, apenas, a concessão do título jurídico formal de propriedade. Destarte, diante da ampla proteção que brinda o direito a uma moradia adequada, limitar a sua garantia somente ao direito de propriedade, poderia, em realidade, conduzir a sua violação, como por exemplo, removendo forçadamente moradores de favelas situadas em terrenos privados.

O direito à moradia adequada inclui, ainda, a garantia de acesso a serviços adequados, indo além da estrutura habitacional, ou seja, deve haver um acesso sustentável e não discriminatório às estruturas essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição, possuindo, água potável, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, saneamento,



instalações para lavagem, meios para o armazenamento de alimentos, eliminação de resíduos e serviços de emergência.

O direito à moradia adequada está diretamente vinculado a outros direitos humanos. Os direitos humanos são interdependentes, indivisíveis e relacionados entre si, em outras palavras, a violação do direito a uma moradia adequada pode afetar, direta ou indiretamente, uma gama de outros direitos humanos.

Não há como negar, diante de tais constatações, que o Estado tem papel fundamental na constituição da “cidade legal”, bem como na transmutação de uma área de ocupação irregular para uma área que atenda aos requisitos mínimos de uma vida com dignidade, pois na medida em que os espaços ocupados irregularmente passem a ter acesso aos serviços públicos, e contem com a melhoria das condições físicas das habitações, tendem a se integrar a cidade legal, motivo pelo qual o legislador brasileiro disponibilizou uma série de instrumentos para permitir a regularização fundiária de tais áreas; é o que será analisado a seguir.

2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

O legislador brasileiro disponibilizou diversos institutos jurídicos espalhados em normas que, paulatinamente, vem regulando, especificamente, a regularização fundiária de interesse social, visando regularizar os assentamentos informais ocupados, predominantemente, por populações de baixa renda.

Podemos destacar para tanto, a Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade); a Medida Provisória nº 2.220/01 que dispôs sobre a concessão de uso especial para fins de moradia em terras públicas tratada pelo § 1º do art. 183 da Constituição Federal e criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – (CNDU); a Lei nº 11.481/07, que alterou o Decreto-lei nº 9.760/46, incluindo a demarcação de terrenos da União para fins de regularização fundiária de interesse social; a Lei nº 11.952/09, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, prevendo, por exemplo, institutos como a alienação, por doação ou venda, e a concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, por tempo determinado ou indeterminado; e por último, a Lei nº 11.977/09 alterada pela Lei nº 12.424/11, que dispõe,



entre outros instrumentos, sobre regularização fundiária de interesse social e os mecanismos de sua efetivação, instituto principal deste estudo.

Inicialmente é importante conhecer o conceito de regularização fundiária que consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com vistas à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito humano fundamental social à moradia digna e adequada, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, e, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁶.

Segundo o artigo 48 da Lei nº 11.977/2009 (PMCMV) alguns princípios devem reger a regularização fundiária, e os elenca em cinco incisos. No inciso I temos os seguintes princípios: “*ampliação do acesso a terra urbanizada pela população de baixa renda*”, este princípio impõe ao poder público a disponibilização de uma quantidade maior de terras urbanizadas à população de baixa renda, significa dizer que o poder público deverá efetuar intervenção urbanística de infraestrutura básica, onde não houver, para garantir que essa população possa usufruir desse direito; “*prioridade para sua permanência na área ocupada*”, este princípio afasta as políticas perniciosas de remoção que atinge diretamente o direito humano de liberdade de escolher onde se quer morar, além de quebrar os vínculos culturais e sociais já estabelecidos num contexto social, ferindo o sentimento de pertencimento, o poder público deverá implementar as medidas necessárias para a regularização da área já ocupada, salvo apenas se impossível fazê-lo diante, v.g., de risco para a vida dos ocupantes; “*assegurar um nível adequado de habitabilidade*”, significando moradia digna e adequada, com espaços suficientes para o desenvolvimento de uma vida saudável; e, “*melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental*”, em atendimento a este princípio deve-se desenvolver políticas públicas voltadas à promoção da função social da propriedade e da cidade, buscando-se harmonia e compatibilidade entre o desenvolvimento da região e o bem-estar de seus habitantes.

No Inciso II temos como princípios “*a integração social e a geração de emprego e renda*” que deverão ser alcançados através da articulação com as políticas públicas setoriais de habitação, meio ambiente, saneamento básico e mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo, e ainda, com as iniciativas privadas.

⁶ Art. 46 da Lei nº 11.977/09 (PMCMV).



No Inciso III temos como princípio “*a participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização*”. Cabe trazer aqui o artigo 2º, II do Estatuto da Cidade que já previa como uma das diretrizes gerais da política urbana a gestão democrática, e nesse caso, com um viés habermasiano da “democracia deliberativa”. Vejamos o que dispõe: “*gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*”. Para Habermas⁷ com a democracia deliberativa, ou seja, com a participação popular no processo de decisão, destinatários da ação governamental, tornam-se também autores, e não apenas destinatários, o que dá validade aos atos pela legitimidade na participação, o que não ocorre quando a gestão é exclusiva do poder público. Se um plano urbanístico resulta apenas do planejamento técnico elaborados em gabinetes sem ouvir os verdadeiros interessados e destinatários finais do produto, com certeza, seus anseios não serão alcançados.

No Inciso IV temos como princípio “*estímulo à resolução extrajudicial de conflitos*”, ou seja, será obrigatório previsão no planejamento das ações de execução das regularizações fundiárias, a implementação de equipes de mediação de conflitos para atuação nos possíveis conflitos e divergências que venham ocorrer durante as fases do processo de implementação da regularização fundiária, como por exemplo, em casos de residências onde moram mais de uma família, quem receberá o título de “legitimação de posse”.

E, por fim, no Inciso V temos como princípio “*concessão do título preferencialmente para a mulher*” para Carvalho Filho, estamos diante de um princípio de inegável caráter social e reforçando a atual política de ações afirmativas em favor da mulher, sem, contudo, excluir o marido ou companheiro. Independentemente do nome seja expedido o título, ambos se beneficiarão. (CARVALHO FILHO, 2013. p. 73)

A regularização fundiária divide-se em duas espécies: Regularização Fundiária de Interesse Específico e Regularização Fundiária de Interesse Social. Entretanto, a lei define o conceito da regularização de interesse social, sendo a de interesse específico obtida por exclusão.

⁷ **Jürgen Habermas** filósofo e sociólogo alemão, conhecido por suas teorias sobre a racionalidade comunicativa e a esfera pública, é considerado como um dos mais importantes intelectuais contemporâneos. Em seu sistema teórico, nomeadamente quando desenvolve o conceito de Democracia deliberativa⁴, indica as possibilidades da razão, da emancipação e da comunicação racional-crítica, latentes nas instituições modernas e na capacidade humana de deliberar e agir em função de interesses racionais. Escreveu várias obras, dentre elas, Direito e Democracia: Facticidade e Validade. Referenciada ao final deste trabalho.



Para este estudo, será analisada apenas a regularização fundiária de interesse social, que tem tratamento diferenciado no ordenamento, por ser voltado, exclusivamente, à regularização de áreas ocupadas, predominantemente, por populações de baixa renda⁸, que podem ser assim sintetizados: aquelas que tenham preenchidos os requisitos para a usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; aquelas cujos imóveis estão situados em ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social⁹; e, por fim, aquelas em áreas da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, declaradas de interesse social para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

O processo de regularização fundiária é inaugurado pelo Auto de demarcação urbanística, procedimento administrativo realizado pelo poder público, demarcando imóvel de domínio do poder *público ou privado*, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses, objetivando a regularização fundiária de interesse social¹⁰.

Deverá ser levado a registro, no Registro de Imóveis competente; e, uma vez, efetuado o registro do auto de demarcação, poder-se-á elaborar o projeto de parcelamento do solo¹¹ e submetê-lo ao registro. Individualizando-se as matrículas, o poder público expedirá os devidos títulos que legitimam a posse da população atingida para fins de moradia.

Entretanto, apresentam-se duas possibilidades de titulação: A Legitimação de Posse, destinada à regularização em áreas privadas, ou a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), para as áreas públicas. Isto ocorre devido à vedação constitucional da usucapião de terras públicas,¹² apesar da lei 11.977/09 ao referir-se à demarcação urbanística elencar imóvel de domínio público ou privado. Todavia, é necessária interpretação hermenêutica à luz da constituição e ainda da MP nº 2.220/01 que dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição.

⁸ Lei nº 11.977/09 (PMCMV), Art. 47

⁹ Ibid

¹⁰ Lei nº 11.977/09 (PMCMV), Art. 47, III.

¹¹ Ibid. Art. 51.

¹² CRFB, Art. 183, § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.



De toda sorte ambos os títulos deverão ser registrados no Registro de Imóveis competente, sendo que no caso da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) este valerá como direito real, oponível *erga omnes*, conforme dispõe o artigo 1.225 do Código Civil Brasileiro. Já no caso do reconhecimento e titulação da Legitimação de posse em áreas privadas, esta poderá ser convertida em registro de propriedade, nos termos do artigo 183 da CRFB, onde o registrador público deverá, diante do preenchimento dos requisitos legais¹³ converter o registro de legitimação de posse em registro de propriedade.

O poder público municipal, por determinação do Constituinte de 88, deve ser o principal protagonista neste processo de regularização, pois fica evidente a preocupação do legislador em dotar o Município de poder, para efetivamente, conduzir e executar a política de desenvolvimento urbano, como dispõe o art. 182 do texto constitucional, visando garantir o bem-estar de seus habitantes através do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, ampliando o que previa o Estatuto da Cidade.

Este fato evidencia-se com a possibilidade do Município de autorizar¹⁴ a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano,¹⁵ quando se tratar de assentamentos consolidados antes da entrada em vigor da lei.

Ao Município foi assegurada, ainda, a possibilidade de permitir, por decisão motivada, a regularização fundiária de interesse social em Áreas de preservação permanentes (APPs), desde que tais áreas se encontrem ocupadas até 31 de dezembro de 2007, e inseridas em área urbana já consolidada, se fazendo necessário, neste caso, prévio estudo técnico comprovando que tal intervenção implicará em melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular¹⁶, ou seja, é um modo de mitigar os danos ao meio ambiente, já existentes por força do assentamento irregular.

¹³ Lei nº 11.977/11 (PMCMV), Art. 60, § 1º

¹⁴ Lei nº 11.977/09 (PMCMV), Art. 55.

¹⁵ Lei nº 6.766/79 – Lei que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

¹⁶ Lei nº 11.977/09 (PMCMV), Art. 54, § 1º.



Nesse ponto, resta clara a preocupação do legislador em dotar o Município de poder, para efetivamente, melhorar a qualidade de vida da população, ampliando o que previa o Estatuto da Cidade, já que neste diploma as áreas de preservação permanentes não eram passíveis de regularização fundiária, não obstante, seja público e notório que, na ocupação irregular do solo urbano, várias áreas de preservação ambiental também foram (e porque não dizer ainda são) ocupadas de forma desordenada.

Acontece que vários Municípios sequer detém dotação orçamentária para arcar com os custos de manutenção de pessoal, e depende dos repasses do Estado e da União, não possuindo, por conseguinte, verbas para implementar políticas de regularização fundiária. E esse problema leva a um círculo vicioso, pois não investir na regularização das áreas ocupadas irregularmente conduz a má qualidade de vida da população que, por sua vez, tem uma saúde precária, educação deficitária, não tem acesso a água e esgoto tratados, e o problema torna-se vultoso.

Destarte, é necessário um federalismo cooperativo entre os entes públicos para a resolução do problema com desenvolvimento de programas e projetos dos governos, federal e estadual, visando apoio técnico e financeiro aos municípios nesta árdua missão constitucional.

A União, v.g., é competente, entre outras políticas urbanas¹⁷, por legislar sobre normas de cooperação entre os entes federados quanto à política urbana, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Além disso, tem o dever de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Nesse sentido, foi criado pela União o programa “Papel Passado” de apoio específico a outros entes, públicos e privados, legitimados a promoverem a regularização fundiária de interesse social, que se passa a analisar, sob o prisma de sua efetividade.

3 PROGRAMA “PAPEL PASSADO” DO GOVERNO FEDERAL

3.1 Apresentação

Diante da necessidade do federalismo cooperativo e do papel da União no processo de regularização fundiária no País; o governo federal, através do Ministério das Cidades, criou o programa “Papel Passado” que tem por objetivo apoiar projetos de regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas, visando melhorar as condições de habitabilidade, a redução dos riscos e, por conseguinte, integrar o espaço informal à denominada "cidade formal".

O Programa Federal “Papel Passado” é uma ação da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, uma dentre as Secretarias integrante da estrutura do Ministério das Cidades; constitui-se numa meta da Ação 8866 do PPA¹⁸ 2012-2015.

Destarte, foi realizada pesquisa e análise sobre o referido programa. Para tanto, utilizou-se como fonte de pesquisa os dados disponibilizados no portal do Ministério das Cidades¹⁹, Portal da Transparência do Governo Federal²⁰ e do Portal dos Convênios do Governo Federal denominado SICONV – Sistema de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal,²¹ utilizado para a disponibilização dos programas federais objeto de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Cooperação entre o governo federal²² e demais órgãos e entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos visando às transferências de recursos orçamentários, provenientes de emendas parlamentares, edital de concursos de projetos (chamamento público), e, destinação à proponente específico -

¹⁷ Art. 3º do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01

¹⁸ O PPA é o Plano Plurianual, trata-se de lei que estabelece o planejamento estratégico de longo prazo dos poderes executivos, estabelecendo as diretrizes, objetivos e metas a serem alcançados para um período de 4 (quatro) anos. O PPA, neste caso, é o Plano Plurianual da União para o período compreendido de 2012 a 2015, e foi instituído pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.

¹⁹ Através do Portal do Ministério das Cidades é possível analisar a disponibilização dos programas e o lançamento de editais com vistas ao concurso de projetos enviados pelos proponentes interessados em firmar convênios com o Governo Federal. Destarte, é possível acessar os manuais e analisar as propostas do programa “Papel Passado” objeto de nosso estudo, seu conteúdo pode ser acessado através do endereço: <http://www.cidades.gov.br/>.

²⁰ O portal da transparência mantido pela CGU – Controladoria-Geral da União é uma ferramenta que visa dar cumprimento a Lei nº 12.527/2011 que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, pois possibilita, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades, e pode ser acessado através do endereço: <http://transparencia.gov.br/>.

²¹ O Portal dos Convênios do Governo Federal (SICONV) pode ser acessado na modalidade “Acesso Livre” através do seguinte endereço: <https://www.convenios.gov.br/portal/acessoLivre.html>, podendo a partir daí efetuar as buscas necessárias através dos filtros das consultas disponibilizadas.

²² A matéria é disciplinada pela PORTARIA INTERMINISTERIAL CGU/MF/MP 507/2011.



sem concurso de projetos - quando o projeto é apresentado e aceito diretamente nos Ministérios. Através do SICONV é realizada toda operacionalização necessária para a pactuação/convênio com o governo federal, desde a disponibilização dos programas, passando pelo envio, análise e aprovação das propostas, formalização do convênio e empenho dos recursos necessários, transferências dos recursos através de OBTV – ordem bancária de transferência de valores, acompanhamento e fiscalização da execução das metas e etapas pactuadas no termo de convênio, encerrando com a final prestação de contas.

Através da análise do Programa Papel Passado verificou-se que o Governo Federal disponibiliza recursos financeiros aos Municípios, dentre outros possíveis proponentes, desde que observados os requisitos estabelecidos pelo programa, firmando-se, para tanto, um convênio entre o Município solicitante e o Ministério das Cidades para o fomento da regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, com vistas a "promover sua integração à cidade e de assegurar à população moradora segurança jurídica na posse". (BRASIL, 2013b, p.4)

No tocante aos recursos, o Programa “Papel Passado” abrange "todas as parcelas de custos necessários à execução dos serviços prestados, definido de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor". (BRASIL, 2013b, p.5)

Ainda, segundo as regras do Programa em comento, podem compor o valor do investimento os seguintes itens: a) assessoria e consultoria técnica social, jurídica, urbanística e ambiental, bem como subsídio para a elaboração das atividades e produtos específicos, discriminados no Programa Papel Passado; b) levantamentos de dados, elaboração de pesquisas, laudos, estudos, mapeamentos, plantas, projetos, pareceres, perícias e avaliações em geral; c) serviços cartográficos (aquisição de fotografias aéreas, imagens de satélite, contratação de levantamentos topográficos, serviços de restituição aerofotogramétrica e congêneres); d) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; e) produção e distribuição de material de comunicação e divulgação, exclusivamente para fins educativos, informativos ou de orientação social; f) aquisição de materiais de consumo, locação de veículos e equipamentos necessários à realização das atividades previstas, e locação de imóvel para a instalação de plantões de atendimento social e jurídico; g) custas e emolumentos devidos pelos atos de registro praticados no processo de regularização fundiária e que não sejam gratuitos por lei. (BRASIL, 2013b, p.5-6)

Para tanto, quando da apresentação da proposta, é obrigatório que o Gestor Municipal apresente o custo, ainda que estimado, das atividades a serem desenvolvidas para a regularização dos assentamentos irregulares, de forma pormenorizada, acaso a proposta se refira a mais de uma área a ser regularizada. (BRASIL, 2013b, p.8)

Diante de toda exposição teórica, jurídica e programática do programa, constatou-se seu alinhamento às diretrizes, constitucional e legal, e sua importância no apoio, técnico e financeiro, principalmente, em relação aos municípios que apresentam maior demanda na problemática da regularização fundiária e interesse político em resolvê-los.

Entretanto, diante da pesquisa e análise dos dados relativos à efetivação do programa, considerando as propostas, convênios e repasses de recursos, constatou-se, surpreendentemente, a total ineficiência para o que se propõe; é o que se analisa a seguir.

3.2 Análise da efetividade do programa

Da análise verificou-se que o Programa iniciou em 2008 e sua gestão ocorre através do Portal de Convênios²³ e Contratos de Repasse²⁴ do Governo Federal – SICONV, como já apresentado anteriormente, do qual nos utilizamos para acesso às informações investigadas, analisadas e apresentadas nesta pesquisa.

Foi realizada uma análise específica das Propostas apresentadas no Programa “Papel Passado” do Ministério das Cidades, utilizando-se do Acesso Livre²⁵ e do código do órgão que é 56000, no período de 2008 a 2014, um período de 7 (sete) anos. Para isso, utilizou-se do método analítico através de estatística descritiva de frequência das Propostas segundo: Ano, Região do País, Natureza Jurídica do Proponente, Qualificação da Proposta, Repasse Financeiro, Valor Empenhado e Valor Desembolsado.

²³ PORTARIA INTERMINISTERIAL CGU/MF/MP 507/2011 – Art. 1º, § 2º, VI - **CONVÊNIO**: acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (grifo nosso)

²⁴ Contrato de repasse é o instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros processa-se por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatária da União. Definição dada pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011.

²⁵ A modalidade “Acesso Livre” do SICONV pode ser acessado através do seguinte endereço: <https://www.convencios.gov.br/portal/acessoLivres.html>, podendo a partir daí efetuar as buscas necessárias através dos filtros das consultas disponibilizadas.



Constatou-se, inicialmente, que os chamamentos públicos para a apresentação de propostas/projetos voluntárias ocorrem, apenas, no período de dois em dois anos, que neste caso foram nos anos de 2009, 2011 e 2013, quando o correto para uma política pública efetiva é o apoio permanente, por isso, os picos de propostas nestes anos. Nos anos de 2008, 2010, 2012 e 2014 não houve publicação de edital para concurso de projetos através de apresentação de propostas voluntárias para o programa, as poucas propostas que aparecem foram objeto de proposta através de emenda parlamentar ou abertura do programa para proposta de proponente específico do concedente (Tabela 1). Cabe destacar que há três maneiras de captação desses recursos pelos municípios ou outros legitimados. Pode ser através de propostas por emendas parlamentares²⁶, edital de concursos de projetos (chamamento público) denominada Proposta voluntária²⁷, ou, proposta de proponente específico do concedente,²⁸ sem concurso de projetos, quando discricionariamente o ministério escolhe diretamente um proponente específico. Esta análise pode ser observada nas tabelas 1 e 2.

Tabela 1: *Quantitativo anual e total* de propostas/projetos apresentados no período 2008/2014

Ano	Nº Total de Propostas ²⁹	% de Propostas
2008	3	0,1
2009	580	21,5
2010	0	0,0
2011	143	5,3
2012	2	0,1
2013	1.955	72,6
2014	9	0,3
Total	2.692	100,0

Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse SICONV

²⁶ Proposta Emenda Parlamentar: são propostas de proponentes específicos definidos através de emendas parlamentares para determinados programas, ou seja, o concedente disponibiliza diretamente para determinado proponente o recebimento da proposta/projeto para análise, aprovação, convênio e liberação de recursos, por determinação da lei orçamentária emendada por parlamentar para beneficiar um proponente específico.

²⁷ Proposta Voluntária: são propostas de Proponentes para programas que atendem a vários entes e entidades sem ter proponentes específicos. Podem ser incluídas por qualquer Proponente seguindo os critérios estabelecidos pelo programa. Opera-se através de chamamento público, em concurso de projetos.

²⁸ Proposta de Proponente Específico do Concedente: são propostas de Proponentes específicos definidos pelo Concedente para determinados programas, ou seja, o concedente disponibiliza diretamente para determinado proponente o recebimento da proposta/projeto para análise, aprovação, convênio e liberação de recursos, utilizando de um poder discricionário na escolha.

Constata-se, ainda, que 98,4% das propostas apresentadas, durante os sete anos de programa, são voluntárias, oriundas, portanto, de chamamento público e concurso de projetos, onde há uma classificação que determinará os melhores projetos dentro do orçamento disponibilizado pelo programa. Concentrou-se, portanto, nos anos de 2009, 2011, 2013 contra 1,6% de propostas apresentadas nos anos de 2008, 2010, 2012 e 2014, anos em que não se efetivou a possibilidade da abertura de edital para envio de propostas/projetos de regularização fundiária criando uma intermitência/descontinuidade do programa de apoio às regularizações fundiárias de interesse social. Esta análise pode ser extraída da observância das tabelas 1 e 2.

Tabela 2: Quantitativo total de propostas/projetos por *Qualificação da proposta* no período 2008/2014

Qualificação da Proposta	Nº de Propostas	% de Propostas
Proponente Específico do Concedente	2	0,1
Proponente de Emenda Parlamentar	41	1,5
Voluntária	2.649	98,4
Total	2.692	100,0

Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV

Constata-se ainda (Tabela 3) que há uma demanda maior por regularizações fundiárias de interesse social na região sudeste do país (31,4%), seguidas das regiões nordeste, sul, norte e centro-oeste, respectivamente. Esta demanda reflete o maior número de aglomerados subnormais³⁰ na região sudeste do país. Segundo pesquisa realizada pelo IBGE (2010) quanto

²⁹ Propostas, neste caso, são projetos desenvolvidos pelos ora proponentes e apresentados aos ora concedentes no intuito de efetivarem convênios visando determinado fim comum, que neste caso é a regularização fundiária de interesse social.

³⁰ Aglomerado subnormal: É um 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 (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa. A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) Possuir pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto. Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente. Definição apresentada pelo Censo Demográfico 2010 do IBGE – Informações territoriais dos aglomerados subnormais.



a análise espacial dos aglomerados subnormais, constatou-se que a região sudeste foi a que apresentou a maioria dos setores em aglomerados subnormais do país (55,5%) e também o maior percentual de domicílios nestas áreas (49,8%). “Conclui-se que na Região Sudeste as áreas de subnormais pesquisadas eram mais densas, seguida da Região Nordeste.”

Tabela 3: Quantitativo total de propostas/projetos por *Região* no período 2008/2014

Região do País	Nº de Propostas	% de Propostas
Centro-Oeste	216	8,0
Norte	330	12,3
Sul	616	22,9
Nordeste	685	25,4
Sudeste	845	31,4
Total	2.692	100,0

Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV

Ficou evidente na pesquisa (Tabela 4) que os maiores interessados e mais envolvidos no processo de regularização fundiária são os municípios, apesar da Lei nº 11.977/09 (Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV) legitimar outros atores para a promoção da regularização. Como apresentado alhures, os municípios detém a competência constitucional para a execução da política pública urbana, e é de clareza solar a preocupação dos municípios em serem os protagonistas na regularização dos assentamentos informais de suas regiões. Preparam, portanto, seus projetos e apresentam propostas ao Governo Federal, que por sua vez, disponibiliza o programa “papel passado” como um canal de parceria e apoio técnico e financeiro para efetivação das regularizações fundiárias de interesse social no território brasileiro. Como vemos a seguir do total de propostas recebidas pelo Programa “Papel Passado”, durante esses sete anos de atividade, 93,8% são apresentadas pelos gestores públicos municipais.

Tabela 4: Quantitativo total de propostas/projetos por *Natureza jurídica do Proponente* no período 2008/2014

Entidades	Nº de Propostas	% de Propostas
Empresa Pública/Sociedade de Economia Mista	11	0,4
Administração Pública Estadual ou Distrital	53	2,0
Entidade Privada sem Fins Lucrativos	103	3,8
Administração Pública Municipal	2.525	93,8
Total	2.692	100,0

Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV

Entretanto, diante da verificação e comparação da quantidade de propostas apresentadas ao programa e das propostas aprovadas e conveniadas há um grande abismo (Tabela 5). Constatando-se que durante esses sete anos de programa, apenas 112 propostas das 2.692 apresentadas foram objeto de convênio, ou seja, somente 4,16%.



Constatação mais alarmante ainda refere-se aos recursos efetivamente transferidos. Dos 112 conveniados e que tiveram os recursos empenhados,³¹ apenas 5 (cinco) convenientes, durante todo o programa e até o momento, três do ano de 2009 e dois do ano de 2013, receberam, "parcialmente", os recursos, e que representam, 0,48% do total empenhado, ou seja, dos 48 milhões de reais conveniados e empenhados, durante esses 7 anos, apenas 235 mil reais foram efetivamente transferidos para implementação da regularização fundiária. É o que se pode inferir dos cruzamentos de dados apresentados nas tabelas 5 e 6, a seguir.

Tabela 5: Resumo anual e total das propostas apresentadas e conveniadas; e, dos valores a serem repassados/conveniados e os efetivamente desembolsados, até o momento, para o período 2008/2014.

Ano	Nº Total de Propostas	Nº Propostas conveniadas		Valor Total Empenhado (R\$)	Nº de Convênios com Desembolso de Repasse Financeiro	Total Desembolsado	
		Quant.	%			Valor (R\$)	%
2008	3	0	0	0	0	0	0
2009	580	5	0,86	846.700	3	147.496	17,42
2010	0	0	0	0	0	0	0
2011	143	22	15,38	11.011.700	0	0	0
2012	2	0	0	0	0	0	0
2013	1.955	81	4,14	31.275.781	2	87.936	0,28
2014	9	4	44,44	5.425.577	0	0	0
Total	2.692	112	4,16	48.559.758	5	235.433	0,48

Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV

Tabela 6: Os únicos convenientes que receberam parte dos recursos até o momento para o período 2008/2014

Nº e Ano da Proposta	Nome do Proponente	UF	Valor Conveniado (R\$)	Desembolsado	
				Valor (R\$)	%
069953/2013	Companhia Estadual de Habitação Popular - CEHAP	PB	775.738,40	13.521	1,7
069450/2013	Município de Niterói	RJ	148.830,00	74.415	50
122237/2009	Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento	AL	250.000,00	2.175	0,8
121455/2009	São Vivente Prefeitura	RN	292.500,00	73.125	25
051965/2009	Município de Novo Hamburgo	RS	98.200,00	72.196	73

Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV

³¹ Empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não, de implemento de condição; a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido; é o primeiro estágio da despesa pública.



Fica evidente, portanto, a ineficácia do programa de apoio às regularizações fundiárias de interesse social, criado pelo governo federal, pois na prática, depois de sete anos, pouco foi concretamente realizado. A proposta do programa, como apresentado alhures, segue as diretrizes determinadas, constitucionalmente e legalmente. No entanto, na prática não funciona, deixando os municípios largados a própria sorte, com o agravante de levantar falsas esperanças de recebimento de recursos, movimentando servidores municipais, dentre outros técnicos, para a elaboração e apresentação de propostas/projetos que no fim tem *apenas*, aproximadamente, 4% (quatro por cento) de chance de conveniar, e ainda assim, depois de todo esforço, correm o risco de ficarem por anos aguardando o envio dos recursos ou simplesmente não receberem.

CONCLUSÃO

Ao longo do presente estudo buscou-se analisar a efetividade do Programa “Papel Passado” do governo federal cuja finalidade é o apoio às regularizações fundiárias de interesse social em áreas urbanas com vistas a garantir o direito à moradia digna e adequada às populações de baixa renda. Para tanto, buscou-se na análise do ordenamento jurídico internacional e interno, demonstrar o fundamento de validade para o reconhecimento do direito à moradia adequada como um direito humano e fundamental social que demanda do Estado o dever de garanti-lo em respeito ao fundamento dos direitos humanos e fundamentais que é a dignidade da pessoa humana.

Constatou-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH reconhece o direito à moradia como um direito humano quando dispõe que todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e sua família, saúde e bem estar, que só será alcançável se os demais direitos elencados forem respeitados e garantidos, dentre eles a habitação.

O direito à moradia é garantido em diversos documentos internacionais e tem seu conceito, significado e abrangência melhor detalhados nos comentários e observações gerais realizados pelos comitês dos pactos, como por exemplo, nos comentários nºs 4, 7 e 16 do Comitê dos direitos econômicos, sociais e culturais da ONU.

Ademais, no plano nacional o direito à moradia está previsto, direta e expressamente, no caput do artigo 6º da CRFB, inserida pela emenda Constitucional nº 26/2000, sedimentando toda e qualquer discussão sobre sua proteção constitucional como um direito



fundamental. E ainda, pode se encontrar implicitamente presente em alguns outros textos constitucionais, v.g., artigos 1º, III e o artigo 3º, III, IV.

Analisamos durante a pesquisa ideias equivocadas que devem ser desmitificadas e foram esclarecidas no decorrer do estudo. Como, por exemplo, de que a garantia do direito à moradia não significa que o Estado seja obrigado a construir moradias para toda a população, mas garantir e promover o acesso a elas. Entendendo que este direito não é programático para longo prazo, e sim, curso prazo, soluções mais breves possíveis, dentro do planejamento e recursos disponíveis.

Até porque à moradia adequada está diretamente vinculado a outros direitos humanos. Os direitos humanos são interdependentes, indivisíveis e inter-relacionados, em outras palavras, a violação do direito a uma moradia adequada pode afetar, direta ou indiretamente, uma gama de outros direitos humanos.

Verificou-se ainda, que garantir o direito a moradia adequada não significa necessariamente garantir a propriedade, os direitos não se confundem, o importante é a garantia e segurança da posse. Sendo relevantes os programas e projetos de regularização fundiária, regularizando os assentamentos informais e legitimando as posses dessas áreas, independente da garantia da propriedade.

Constatou também que o Município é que detém a competência constitucional e legal para a execução da política urbana, e embora a lei nº 11.977/2009, em seu art. 50 atribua a outros atores sociais a competência para a regularização fundiária de interesse social, a exemplo dos demais Entes Federados, ou da sociedade civil, incluindo os próprios moradores do assentamento irregular, é o Gestor Municipal quem detém os mecanismos necessários para efetivamente providenciar a regularização da área urbana ordenada irregularmente.

Acontece que nem sempre os Municípios possuem recursos suficientes para implementar as medidas voltadas à regularização fundiária. Por isso é que o município deve, planejada e estrategicamente, buscar parceiras com os governos, federal e estadual, pautado no federalismo cooperativo, através de programas de regularização fundiária, desenvolvidos por eles, como por exemplo, o programa “Papel Passado” desenvolvido pelo Ministério das Cidades que objetiva formalizar convênios com os demais entes para apoio financeiro às regularizações fundiárias de interesse social.

Entretanto, diante de uma análise quantitativa e qualitativa quanto à efetividade do programa “papel passado” de apoio às regularizações fundiárias do governo federal, constatou-se que, até o momento, o programa é totalmente ineficaz para o que se propõe. Porque na



prática, depois de sete anos de programa, pouco foi concretamente realizado. A proposta do programa como apresentado alhures, segue as diretrizes determinadas constitucional e legalmente, todavia, na prática não vem funcionando, à luz de várias constatações.

O problema se inicia com o ínfimo índice de aprovação das propostas, de 2.692 propostas apresentadas ao governo federal, apenas 112 foram aprovadas, cerca de 4%, e, desses 112 conveniados, apenas cinco convenientes receberam “parcialmente” os recursos pactuados, ou seja, dos 48 milhões de reais conveniados e empenhados, apenas 235 mil reais foram repassados/desembolsados pelo Governo Federal, nesses sete anos de programa, o que representa menos de 0,5% (meio por cento). Ficando evidente a falta de compromisso do Governo Federal com a efetivação da regularização fundiária de interesse social no país, em cumprimento à Lei nº 11.977/09 e em flagrante violação ao direito humano e fundamental à moradia adequada e ao fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana.

Portanto, é necessário um comprometimento real do Governo Federal e não ficto, no cumprimento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) instituída pela Lei nº 11.977/09 no que tange a regularização fundiária de interesse social, dispensando aos municípios o apoio necessário para a efetivação da regularização fundiária, pois como analisado neste estudo, o Município foi constitucionalmente incumbido a executar a política de desenvolvimento urbano com vistas a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, com vistas a desfazer a histórica segregação socioespacial que assola as cidades, e, principalmente, concretizar o fundamento da constituição de 1988; o respeito à dignidade humana, proporcionando moradia digna e adequada a quase doze milhões de pessoas que “ainda sobrevivem” em habitações precárias e inadequadas à habitabilidade. Entretanto, dependem dos recursos necessários, não bastando à disponibilização dos instrumentos jurídicos sem o orçamento necessário para tal, cabe então, aos Estados e a União, desenvolver programas efetivos de apoio aos municípios, de forma contínua, com dotação orçamentária suficiente para a concretização das regularizações. Sem cooperação federativa eficaz, o problema se manterá; se não aumentar.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição [da] Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. **Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

_____. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. **Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

_____. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. **Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis n^{os} 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

_____. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009: **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

_____. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.



_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

_____. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. **Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

_____. Ministério das Cidades. **Papel Passado:** Manual da Ação Programática 8866. Brasília: Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, 2013b. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/Sistematicas/2011/Manual_Papel_Passado_2013.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2015.

_____. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana:** como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Brasília: Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação, 2013.

_____. **Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários:** Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. ROSA, Júnia Santa (Org.). Brasília-DF: Secretaria Nacional de Habitação/ Ministério das Cidades, 2008.

_____. Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, de 24 de novembro de 2011. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Controladoria Geral da União. Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. Disponível em: <<file:///C:/Users/INV/Downloads/Portaria%20Interministerial%20n%C2%BA%20507%20Nov%202011.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** 5. Ed. Rev., Ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CORRÊA, Cláudia Franco. **A função social da posse como instrumento da regularização fundiária em favelas.** In: XXI Congresso Nacional de Pós-Graduação em Direito - CONPEDI, 2012, Rio de Janeiro. XXIII CONPEDI. BRASÍLIA: CONPEDI, 2012.

_____. **Controvérsias:** entre o “direito de laje” em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: o “direito de laje” em questão. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço urbano.** São Paulo: Ática, 2004.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. **A Cidade Ilegal:** notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). **As Cidades da cidade.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.



CUNHA, José Marcos Pinto da; BAENINGER, Rosana. **A Migração nos Estados Brasileiros no período recente**: principais tendências e mudanças. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/migracao_ambiente/01pronex_02_migracao_nos_estados_brasileiros.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2015.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais**: o grande desafio dos Municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **A Cidade Ilegal**: espaço de anulação da cidadania. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). **As Cidades da cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

KLAUSNER, Eduardo Antonio. **Comentário ao Berbete n. 241 da Súmula do TJRJ** (sobre 'Reserva do Possível'). Revista de Direito do TJ-RJ, v. 96, p. 153, 2014.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Comentário Geral n. 4**, sobre o direito a uma habitação condigna, artigo 11º, nº 1 do Pacto. Adotado na 6ª Seção do Comitê. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1991. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?OpenDocument)> . Acesso em 8 ago. 2015.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Regularização fundiária de acordo com a Lei n 11.977, de 07 de julho de 2009**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/regularizacao_fund.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2014.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SALLES, Venício Antonio de Paula. Regularização fundiária. In: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SILVA, Marcelo Lessa da. El derecho a una vivienda a la luz derecho internacional de los derechos humanos. In: **Reflexiones sobre Derecho Latinoamericano**: Estudios en Homenaje a la Professora Silva Nonna / Paulo Aragão; José Marco Tayah; Letícia Danielle Romano. Fortaleza – Buenos Aires: Expressão Gráfica e Editora, 2015.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.