

PRIMEIRA EDIÇÃO | FIRST EDITION

Junho de 2006 / *June 2006*

Detalhes da publicação / *Publication details*

ISBN

1 901742 26 1

Copyright

Fundação CDDH Bento Rubião

Publicado por / *Published by*

Fundação CDDH Bento Rubião

Av. Beira Mar 216 / 701

Castelo | CEP 20021-060

Rio de Janeiro | RJ | Brasil

Tel.: (5521) 2262 3406

Email: cddhbr@bentorubiao.org.br

Website: www.bentorubiao.org.br

Building and Social Housing Foundation

Memorial Square | Coalville

Leicestershire | LE67 3TU

United Kingdom

Tel.: +44(0)1530 51044

Email: bshf@bshf.org

Website: www.bshf.org

Apoio / *Supported by*

Oxfam Novib

Website: www.novib.nl

Texto e organização / *Text and coordination*

Ricardo de Gouvêa Corrêa

Colaboração / *Collaboration*

Eliana Athayde, Valério da Silva, Isanda Souza da Silva,

Roberta Bernarde Athayde, José Martins

Entrevistas / *Interviews*

Verônica Turrado

Revisão (português) / *Revision (portuguese)*

Ângela Dias

Tradução / *Translation*

Silvia Guimarães, Kathrin Mazur, José Carlos Morandi

Programação visual / *Design and layout*

Estúdio Metara | www.estudiometara.com.br

Fotografias / *Photographs*

Douglas Engle - Austral Foto | info@australfoto.com

Impresso por / *Printed by*

Zit Gráfica e Editora

O Programa Terra e Habitação da Fundação de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião tem por objetivo colaborar com a efetivação do direito à moradia da população pobre através da:

- assessoria sócio jurídica que assegure a permanência e regularização fundiária de assentamentos populares;
- assessoria técnica no planejamento e construção de moradias através de processos participativos e por ajuda mútua;
- influência sobre a formulação e implementação de políticas públicas de moradia popular.

The Land and Housing Program of the Fundação de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião has the objective of contributing to the implementation of the housing rights of the poor through:

- *legal assistance to ensure access to land tenure*
- *assistance in planning and housing construction through mutual help and participatory processes*
- *the influence in the development and implementation of housing policies*

Fundação de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião | Av. Beira Mar 216 sala 701 | Castelo | Cep: 20021-060 | Rio de Janeiro | RJ | Brasil | Tel.: (55) (21) 2262 3406 | Fax: (55) (21) 2533 0837 | cddhbr@bentorubiao.org.br | www.bentorubiao.org.br

O Building and Social Housing Foundation é uma organização independente de pesquisa, que promove o desenvolvimento sustentável e a inovação no campo da moradia popular, através da pesquisa colaborativa e da transferência de conhecimentos. Criada em 1976, BSHF desenvolve suas atividades tanto no Reino Unido quanto internacionalmente, identificando soluções habitacionais inovadoras e favorecendo o intercâmbio de informações e experiências.

BSHF é comprometida com a promoção de políticas públicas e projetos centrados nas pessoas e ambientalmente responsáveis. Todas as pesquisas desenvolvidas possuem relevância prática e abordam uma série de aspectos atuais relacionados ao tema da moradia em todo o mundo.

The Building and Social Housing Foundation (BSHF) is an independent research organization that promotes sustainable development and innovation in housing through collaborative research and knowledge transfer. Established in 1976, BSHF works both in the UK and internationally to identify innovative housing solutions and to foster the exchange of information and good practice.

BSHF is committed to promoting housing policy and practice that is people-centred and environmentally responsible. All research carried out has practical relevance and addresses a range of current housing issues worldwide.

Building and Social Housing Foundation | Memorial Square | Coalville | Leicestershire | LE67 3TU | United Kingdom | Tel.: + 44 (0) 1530 510444 | Fax: + 44 (0) 1530 510332 | bshf@bshf.org | www.bshf.org

SUMÁRIO

1. Apresentação	8
2. Introdução	12
3. Projeto Direito à Terra	13
3.1. CONTEXTO	13
3.2. OBJETIVO DO PROJETO	13
3.3. ACESSORIA A GRUPOS AMEAÇADOS DE DESPEJO E A GRUPOS DE SEM TETO	13
3.3.1. HISTÓRICO E EQUIPE	13
3.3.2. METODOLOGIA DE INTERVENÇÃO	13
3.3.3. NATUREZA DAS DEMANDAS E INSTRUMENTOS ADOTADOS	13
3.4. ACESSORIA PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA	13
3.4.1. HISTÓRICO	13
3.4.2. METODOLOGIA DE INTERVENÇÃO	13
3.4.3. INSTRUMENTOS ADOTADOS	13
3.5. IMPACTO, LIÇÕES E DESAFIOS.	13

CONTENTS

<i>1. Foreword</i>	9
<i>2. Introduction</i>	13
<i>3. "Right to Land" Project</i>	13
<i>3.1. CONTEXT</i>	13
<i>3.2. AIM OF THE "RIGHT TO LAND" PROJECT</i>	13
<i>3.3. ASSISTANCE TO GROUPS THREATENED WITH EVICTION AND TO HOMELESS GROUPS</i>	13
<i>3.3.1. HISTORY AND TEAM</i>	13
<i>3.3.2. METHODS OF INTERVENTION</i>	13
<i>3.3.3. TYPES OF DEMAND AND METHODS ADOPTED</i>	13
<i>3.4. ASSISTANCE FOR URBAN AND LAND TENURE REGULARIZATION</i>	13
<i>3.4.1. HISTORY</i>	13
<i>3.4.2. METHODS OF INTERVENTION</i>	13
<i>3.4.3. METHODS ADOPTED</i>	13
<i>3.5. IMPACT, LESSONS AND CHALLENGES</i>	13

A CASA É O ELEMENTO FUNDANTE DO SER HUMANO

Pedro Pelegrino

Para Eliana Athayde, raiz desta árvore, doutora em justiça, opção pelos pobres e liberdade;

E para Waldyr Alves da Costa, tronco desta mesma árvore, também doutor em justiça e opção pelos pobres, como ainda em humildade.

A HOUSE IS THE FOUNDATIONAL ELEMENT OF THE HUMAN BEING

Pedro Pelegrino

For Eliana Athayde, root of this tree, doctor of justice, of liberty and of opting for the poor;

And for Waldyr Alves da Costa, trunk of this same tree, also doctor of justice, of opting for the poor, and of humility.

APRESENTAÇÃO

É um prazer apresentar o Programa Terra e Habitação da Fundação de Direitos Humanos Bento Rubião, uma organização que vem desempenhando um papel fundamental na luta pela reforma urbana, pelo acesso à uma moradia digna e pela segurança na posse da terra por famílias pobres das cidades brasileiras.

Sediada no Rio de Janeiro, o trabalho da Fundação visa a redução das desigualdades sociais e atende aos setores mais pobres e vulneráveis da população, incluindo famílias que moram em favelas e loteamentos irregulares, sem acesso à posse segura da terra.



O destacado Programa foi reconhecido como finalista do "Prêmio Mundial do Habitat 2005", recebendo o segundo lugar entre os projetos do hemisfério sul.

O Programa é dividido em duas áreas principais de trabalho: o projeto "Direito à Terra" lida com os temas da posse, propriedade e regularização da terra urbana, e o projeto "Direito à Habitação" trabalha para o desenvolvimento de processos alternativos de produção de moradias. As atividades da Fundação incluem: regularização urbanística e construção de habitações através de processos participativos; regularização fundiária; ações educativas e de transferência de conhecimentos e formulação de políticas públicas.

O Projeto "Direito à Terra", que é detalhado neste volume, envolve a assessoria jurídica, social e urbanística a grupos de sem teto, a grupos ameaçados de despejo e a grupos com possibilidade de regularização da terra que ocupam. O Projeto já beneficiou cerca de 15.000 famílias até o momento, melhorando significativamente as condições de vida de milhares de famílias pobres do Rio de Janeiro.

A Fundação Bento Rubião apoia ativamente movimentos sociais urbanos que lutam pelo direito fundamental à terra e à moradia e trabalha para mobilizar e empoderar grupos de base.

Um importante fator de sucesso do programa é que a Fundação Bento Rubião trabalha nas duas pontas do espectro: da ação direta junto às comunidades até a formulação de políticas públicas de moradia. Os testemunhos dos moradores das comunidades e de parceiros institucionais atestam o decidido compromisso da equipe da Fundação e o enorme impacto de suas ações até o momento.

Silvia Guimarães | BSHF

FOREWORD

It is a pleasure to present the Land and Housing Programme of the Bento Rubião Foundation (FBR), an organisation that has played a fundamental role in the struggle for urban reform and access to decent housing and secure land tenure for low-income families in Brazilian cities.

Based in Rio de Janeiro, the work of FBR works toward the reduction of social inequalities and targets the poorest and most vulnerable sectors of the population, including families living in squatter settlements and irregular land subdivisions, without access to secure land tenure.

This outstanding programme was recognised as a finalist in the 2005 World Habitat Awards competition, receiving second place amongst the projects from the global South.

The programme is divided into two main areas of work: the 'Right to Land' project deals with issues of land tenure and urban regularisation, and the 'Right to Housing' project works to develop alternative housing approaches for low-income families. The activities of the Foundation, among others, include slum upgrading and housing construction through participatory processes, regularisation of land tenure, education and knowledge transfer and the formulation of housing policy.

The Right to Land project, which is described in detail in this volume, involves the provision of legal, social and urban advice to groups who are either homeless, under threat of eviction, or eligible for land tenure regularisation. The project has benefited nearly 15,000 households to date, significantly improving the living conditions of thousands of low-income families in Rio de Janeiro.

The Bento Rubião Foundation actively supports urban popular movements struggling for basic rights to land and housing and works to mobilise and empower community groups.

An important factor in the success of this programme is that FBR works on both ends of the spectrum: from direct grassroots action to the formulation of housing policy. The testimonies of residents and institutional partners attest to the unwavering commitment of the FBR team and the tremendous impact of their work to date.



Silvia Guimarães | BSHF

2. INTRODUÇÃO

Este livro relata, contextualiza e analisa a experiência da Fundação de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião em torno do *direito à moradia*. É o primeiro de dois volumes a serem editados com o apoio da *Building Social Housing Foundation* – BSHF, sediada na Inglaterra. Neste primeiro volume aborda-se o trabalho de assessoria a grupos populares, desenvolvido na região metropolitana do Rio de Janeiro¹, visando seu acesso, a permanência e a regularização jurídica da terra urbana que ocupam.

O projeto institucional que trata desta questão, denominado *Projeto Direito à Terra*, é a atividade original da Fundação, criada em 1986. Grupos de técnicos e lideranças de comunidades faveladas trouxeram a experiência nesta temática desenvolvida por anos na *Pastoral de Favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro*².

A questão da terra urbana no Brasil é um emaranhado de fios, exatamente como mostra a capa desta publicação, ao retratar um poste de distribuição de energia elétrica na favela da Rocinha, no Rio de Janeiro. As razões para tal emaranhado, o mesmo acontecendo com a questão fundiária, são muitas, assim como suas conseqüências.

O *Projeto Direito à Terra*, com 20 anos de experiência, quer contribuir na busca de soluções para esta questão, permitindo à população pobre de cidades como o Rio de Janeiro o usufruto de um direito humano básico: um chão para morar com segurança.

¹ Onde vivem aproximadamente 12 milhões de pessoas.

² A Pastoral é até hoje uma entidade parceira do Projeto; a Fundação Bento Rubião, por sua vez, não possui confissão religiosa nem filiação político-partidária.

2. INTRODUCTION

This book describes, contextualises and analyses the experience of the Fundação de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião [Bento Rubião Foundation] in relation to the right to land. It is the first of two volumes to be published with the support of the Building and Social Housing Foundation (BSHF), based in the United Kingdom. This first volume addresses the work of the Bento Rubião Foundation in assisting low-income groups in the metropolitan area of Rio de Janeiro¹ to gain access, permanence and regularisation of the urban land that they occupy.

The institutional project that deals with this issue, the Right to Land Project, dates back to the origins of the Foundation, which was established in 1986. Groups of technical experts and leaders of informal settlements (favelas) brought their experience of this issue, developed over years in the Pastoral de Favelas [Slum Commission] of the Archdiocese of Rio de Janeiro².

The issue of urban land in Brazil is like a cluster of tangled wires, as shown on the cover of this publication with the image of an electrical post in the favela of Rocinha, in Rio de Janeiro. The reasons for this entanglement, just as with the land issue, are many, as are the consequences.

The Right to Land Project, with 20 years of experience, seeks to contribute to the search for solutions to this issue, enabling the poor in cities such as Rio de Janeiro to exercise and enjoy a basic human right: a place to live in safety.

¹ Home to approximately 12 million persons.

² The 'Pastoral' continues to work as a partner in the Project; the Bento Rubião Foundation, however, does not have any religious or political affiliations.

3. PROJETO DIREITO À TERRA

3.1. CONTEXTO

O contexto fundiário-urbano no Brasil, ao longo dos últimos 100 anos, associa segregação territorial (enraizada em nosso passado escravocrata), acelerado processo de urbanização e ações sistemáticas de despejos.

Quando da abolição dos escravos, foi vedada aos negros a propriedade da terra urbana ou rural, ponto de partida para se compreender a "ilegalidade urbana" hoje.

Depois da "abolição" viveu-se um processo de industrialização e urbanização aceleradas, migrações e crescimento populacional, que fez com que a população urbana no país crescesse de 36% em 1950 para 81% em 2000. Em números absolutos, em 50 anos 120 milhões de brasileiros migraram ou nasceram nas cidades! Só o Estado do Rio de Janeiro ganhou 10 milhões de novos moradores, a maior parte tendo-se concentrado na região metropolitana³. Estes números, potencializados pela ausência de uma política habitacional que priorizasse as camadas populares, bem como pela valorização da terra junto ao mercado imobiliário, levaram os mais pobres a ocupar áreas precárias, de risco e irregulares do ponto de vista fundiário.

Como se não fossem suficientes os obstáculos de natureza impeditiva, dificultando aos pobres acesso à terra infra-estruturada, segura e legalizada, ao longo dos anos inúmeras famílias foram sistematicamente sendo despejadas de suas moradias. Estas ações e políticas de despejo se dão principalmente no momento em que os assentamentos populares se situaram em vetores de expansão da malha urbana formal, locais portanto de potenciais lucros imobiliários.

³ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.

3. 'RIGHT TO LAND' PROJECT

3.1. CONTEXT

The context of urban land ownership in Brazil over the past 100 years combines territorial segregation (rooted in our slave-owning past), an accelerated process of urbanisation and a systematic practice of forced evictions.

When slavery was abolished, black families and individuals were forbidden to own rural or urban land. This is an important point of departure for our current understanding of 'urban illegality'.

The period following abolition was characterised by rapid industrialisation and urbanisation, migration and accelerated population growth, transforming the country from one with 36 per cent of its population living in cities in 1950 to 81 per cent in 2000. In absolute terms, within 50 years 120 million Brazilians either migrated to or were born in cities! In the state of Rio de Janeiro alone there were approximately 10 million new inhabitants, most of whom were concentrated in the metropolitan area³. The sheer numbers of people, combined with the lack of any housing policy giving priority to the poor, led the new arrivals to occupy areas that were precarious, high-risk and irregular in terms of land tenure.

As if there were not enough obstacles denying the poor access to safe, legal, serviced land, over the years families were systematically evicted from their homes. These programmes and policies of eviction were particularly

³ Source: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.

Assim, somente entre 1968 e 1975, período de grande expansão imobiliária no Rio de Janeiro e, portanto, de forte incidência de remoções, estima-se que 100 mil pessoas foram violentamente despejadas de suas moradias, destruindo-se cerca de 60 favelas, que abrigavam à época algo em torno de 3% da população da cidade⁴!

Não se dispõe de dados quanto ao número de despejos forçados realizados anualmente em nossa cidade, mas a experiência testemunha que a prática permanece.

Hoje, dimensiona-se no mínimo em 160 mil o número de domicílios em situação de inadequação fundiária na região metropolitana do Rio de Janeiro⁵, portanto em situação de risco fundiário⁶. Parte deste universo tem demandado os serviços que integram o projeto a ser apresentado neste livro.

Por fim, cabe destacar, no âmbito do arcabouço legal, a promulgação do **Estatuto da Cidade**, lei federal número 10.257 de 10 de julho de 2001, que tramitou por mais de 10 anos no Congresso Nacional, sendo ininterruptamente exigida a ser posta em vigor pelos movimentos sociais, especialmente pelo **Fórum da Reforma Urbana**. O **Estatuto da Cidade**, sem dúvida alguma, estabeleceu um outro patamar em defesa do direito à terra urbana da população pobre no Brasil.

3.2. OBJETIVO DO PROJETO DIREITO À TERRA

O Projeto Direito à Terra propõe-se a *“prestar assessoria jurídica, social e urbanística à grupos ameaçados de remoção da terra que ocupam, à grupos de sem teto e à grupos com possibilidade de regularizarem sua situação fundiária”*.

⁴ Fonte: “Dos parques proletários ao Favela- Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro” de Marcelo Baumann Burgos, artigo publicado no livro “Um Século de Favela” - Editora Fundação Getúlio Vargas; ver também “Favelas Cariocas 1930 – 1964” de Maria Lais Pereira da Silva/ Editora Contraponto.

⁵ Segundo critérios e metodologia da Fundação João Pinheiro, em estudo entitulado: “Déficit Habitacional no Brasil” (2004). Este número remonta a situações de maior risco fundiário, ou seja, de famílias com alta possibilidade de serem despejadas de suas casas. O número de domicílios irregulares do ponto de vista fundiário é entretanto muito maior do que este, podendo ser dimensionado na ordem de grandeza entre 30% e 50% dos domicílios da região, ou seja, entre 1,1 e 1,6 milhões de moradias!

⁶ Considera-se em risco fundiário aquelas famílias com possibilidade de serem despejadas da terra que ocupam.

requent when settlements were situated in areas of expansion of the formal city, when such land then became attractive to real-estate developers.

Between 1968 and 1975 alone, a period of major real estate expansion in Rio de Janeiro, and hence the peak of forced removals, it is estimated that 100 thousand families were violently evicted from their homes, destroying 60 squatter settlements (favelas), which at the time housed approximately three per cent of the city's population⁴.

There are no available statistics on the number of forced evictions carried out annually in our city, but our experience shows that the practice continues still.

Today it is estimated that there are least 160 thousand families occupying land irregularly in the metropolitan area of Rio de Janeiro⁵, and hence at risk⁶. A portion of this population has requested the services that comprise the Project to be presented in this book.

Lastly, as part of the legal framework, attention should be drawn to the issue of the Statute of the City, federal law number 10.257 of 10th July 2001, a law which took more than ten years to be approved by the National Congress, having been under constant pressure from social movements, and especially by the 'Fórum da Reforma Urbana' [Forum for Urban Reform]. Without doubt the Statute of the City has improved the chances for Brazil's poor to defend their right to urban land.

3.2. AIM OF THE 'RIGHT TO LAND' PROJECT

To provide legal, social and planning assistance to groups threatened with eviction from land they occupy, to homeless groups and to groups with the possibility of resolving the issue of land ownership.

⁴ Source: "Dos parques proletários ao Favela- Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro" by Marcelo Baumann Burgos, article published in the book "Um Século de Favela" - Editora Fundação Getúlio Vargas; see also "Favelas Cariocas 1930 - 1964" by Maria Lais Pereira da Silva/ Editora Contraponto.

⁵ According to the criteria and methodology of the João Pinheiro Foundation in a study entitled: "Déficit Habitacional no Brasil" (2004). This number refers to situations of highest risk, that is, to families at high risk of being evicted from their homes. The number of irregular households in terms of land tenure is much higher than this, however, and could be estimated to be between 30 and 50 per cent of the households in the region, that is, between 1.1 and 1.6 million homes.

⁶ We consider to be at risk those families who are in danger of being evicted from the land that they occupy.

3.3. ACESSORIA A GRUPOS AMEAÇADOS DE DESPEJO E A GRUPOS DE SEM TETO

3.3.1. HISTÓRICO E EQUIPE

Conforme assinalado na introdução, o *Projeto Direito à Terra* "herdou" parte da experiência desenvolvida pela Pastoral de Favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro, que com este projeto iniciou suas atividades em 1986.

Desde o início, a equipe que integrou esse Projeto teve caráter interdisciplinar, constituída por advogados e estagiários de direito, arquitetos e estagiários de arquitetura, assistentes e agentes sociais⁷. À frente serão detalhadas as atividades específicas de cada uma dessas vertentes profissionais. Entretanto, é importante destacar a importância do trabalho social, transversal a todas as atividades, cujo objetivo maior é o de empoderar os grupos assessorados, tendo em vista a missão institucional, a qual, além da defesa de direitos, busca apoiar a *"luta e organização das populações pobres, protagonistas de seu próprio desenvolvimento"*.

3.3.2. METODOLOGIA DE INTERVENÇÃO

I. Recebimento e Identificação da Demanda

O serviço de assessoria a grupos em situação de risco fundiário, prestado pela Fundação Bento Rubião, nunca foi divulgado de forma sistemática, tendo tido, ainda assim, procura crescente e expressiva ao longo dos anos⁸. O Projeto tem sido difundido oralmente, numa divulgação efetuada pelas próprias comunidades já atendidas, bem como por outras entidades que tiveram conhecimento de sua existência.

Contribui para a fácil propagação desse serviço a quase inexistência, no Rio de Janeiro, de outras instituições que desempenhem funções semelhantes, especialmente no âmbito da sociedade civil⁹.

⁷ Os assim denominados "agentes sociais", que integram todas as equipes de projetos da Fundação, são lideranças de favelas com larga e longa trajetória, tendo já desenvolvido inúmeros projetos comunitários (resistência a despejos, luta pela implantação de redes de água e esgoto, constituição e exercício de mandatos junto às Associações de Moradores de suas comunidades, etc.). Em função desta trajetória, tais lideranças adquirem uma visão política maior, reconhecendo as causas e conseqüências das situações de pobreza, militando além de seus bairros, a partir de uma visão de cidade que vão construindo. Esta tradição institucional vem demonstrando enorme eficácia, facilitando a comunicação com as comunidades, bem como aproximando-nos do ideário, cultura e imaginário popular.

⁸ Uma única vez foi produzido um folheto de divulgação, distribuído junto a favelas e entidades.

⁹ A única outra opção de assessoria gratuita e especializada de que dispõe uma comunidade em situação de risco fundiário, na região, é a Defensoria Pública, através de seu "Núcleo de Terras".

3.3. ASSISTANCE TO GROUPS THREATENED WITH EVICTION AND TO HOMELESS GROUPS

3.3.1. History and Team

As indicated previously, the 'Right to Land' Project 'inherited' some of the experience developed by the Pastoral de Favelas [Slum Commission] of the Archdiocese of Rio de Janeiro. It was with this project that the institution started its activities in 1986.

The team formed has been multidisciplinary from the start, consisting of lawyers and law students, architects and architectural interns, assistants and 'social agents'⁷. The specific activities of each of these professional groups will be described below. However, it is important to emphasise the importance of the social work that cuts across all activities and whose main objective is to empower assisted groups, bearing in mind the institution's mission which, in addition to defending rights, endeavours to support the 'struggle and organisation of the poor, to be agents of their own development'.

3.3.2. METHODS OF INTERVENTION

I. Receipt of Applications and Identification of the Demand

The service offered by the Bento Rubião Foundation for assisting groups with precarious land tenure has never been systematically publicised but has nonetheless drawn a growing and increasingly vocal demand over the years⁸. Knowledge of the Project has been spread by word of mouth, by the participating communities themselves as well as by other bodies that have become aware of its existence.

⁷ The so-called 'social agents', who form part of each of the Foundation's project teams, are community leaders of squatter settlements with a broad range of experience, having already carried out numerous community projects (resistance to eviction, struggles for the implementation of water and sanitation infrastructure, forming and exercising mandates together with Residents' Associations for their communities, etc.). As a result of this experience, these leaders have acquired greater political vision, recognising the causes and effects of poverty and acting beyond their own neighbourhoods, based upon a vision of the city they continue to build. This institutional tradition is revealing itself to be hugely effective, facilitating communication with the communities and putting the team in touch with people's ideas, culture and aspirations.

⁸ On one occasion a leaflet was produced and distributed to squatter settlements and organisations.

Assim sendo, inúmeras comunidades, ao serem ameaçadas de despejo, tomam conhecimento do Projeto e o procuram. É feita então uma primeira abordagem, junto a um grupo de representantes – moradores, evitando-se atendimentos individualizados. Nesta primeira etapa são levantados os aspectos jurídicos mais imediatos, já se avaliando as documentações eventualmente de posse dos grupos (por exemplo, as citações e ações de reintegração de posse). Em seguida é marcada uma visita imediata ao local, realizada por um advogado e um agente ou assistente social¹⁰, quando além do conhecimento direto e real do problema, procede-se a um levantamento das condições de organização social local.

II. Levantamento de Dados

Nesta fase são levantadas as informações sociais, físico-urbanísticas e principalmente jurídicas da área em litígio (como por exemplo as certidões de “ônus real” ou de “inteiro teor”, de domínio público junto aos cartórios de registro de imóveis em nosso país¹¹). Também são levantados o tempo e a natureza da posse do terreno pelas famílias, aferindo-se a disponibilidade de documentação que possa comprovar tal ocupação no tempo (carteira de vacinações dos filhos; cartas e contas recebidas no endereço em questão, atestado da associação de moradores, etc.). A relação “proprietário” x terreno, bem como o tempo e a natureza da posse pelas famílias, como veremos à frente, serão determinantes para a escolha do instrumento jurídico mais apropriado para a defesa do grupo.

¹⁰ Quando necessário, também se faz presente um arquiteto e/ ou estagiário de arquitetura.

¹¹ Através destes documentos se levanta a cadeia sucessória dos proprietários do terreno em questão, bem como as informações sobre a incidência se de algum ônus sobre ele incide, tal como uma eventual hipoteca, ou seja, uma garantia a um empréstimo a que tal terreno tenha sido oferecido; a identificação do(s) proprietário(s) permite também averiguar eventuais tributos devidos pelos mesmos referentes ao imóvel, especialmente o IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano (imposto municipal). Estas informações podem levar a caminhos de negociação, quando inexistirem caminhos jurídicos processuais.



nós também temos
**DIREITO DE
MORAR**

The easy dissemination of this service has been aided by the virtual non-existence of other institutions in Rio de Janeiro carrying out similar work, especially in the framework of civil society⁹.

Innumerable communities, therefore, when threatened with eviction, learn of the Project and seek it out. Initial contact is then established with a group of resident representatives; individual meetings are avoided. At this first stage the most pressing legal aspects are addressed, including the evaluation of any documents in the possession of the groups (for example, summonses and repossession orders). An immediate visit to the area by a lawyer and a social agent/worker¹⁰, is then scheduled and, when actual direct knowledge of the problem has been established, the conditions of social organisation at local level are examined.

II. Fact Finding

At this stage social, physical/urban and especially legal information on the area in dispute is gathered (such as, for example, 'real property lien' or 'verbum ad verbum' certificates and property registrations¹¹). Also gathered are the length of time and type of land possession by families, based on the availability of documentation that may prove the length of time of the occupation (e.g. children's vaccination cards, letters and bills received at the address in question, declaration by the residents' association, etc.). The 'owner' x land relationship and the length and type of possession by families are established so that, as shown below, the most suitable legal instrument in defence of the group can be chosen.

⁹ The only other option for free, specialised assistance available in the region to communities with precarious land tenure is the Defensoria Pública via its 'Núcleo de Terras'.

¹⁰ When necessary, an architect and/or architectural intern would also be present.

¹¹ By means of these documents the sequence of owners of the land in question is established, as well as any information regarding entitlements or mortgages, or whether the land has been offered as a security on a loan; the identification of the owner(s) also enables the identification of any taxes due by the residents on the property, especially the IPTU - Property and Urban Land Tax. This information can lead to avenues of negotiation where no judicial routes are available.

III. Formulação da Proposta de Intervenção/ Acordo

Uma vez diagnosticado o problema, é realizada uma assembléia com os moradores, ocasião em que, numa linguagem didática que "decodifique" os termos e conceitos jurídicos, é apresentado o cenário, com seus riscos e potencialidades. Em seguida são apresentadas as ações e instrumentos que podem ser utilizados, sejam eles jurídicos, de mobilização - pressão ou administrativos - de negociação. Cabe destacar que estes caminhos podem ser algumas vezes coexistentes e mesmo complementares, e outras vezes conflitantes; o importante é que sempre que houver possibilidade de escolha, que esta seja tomada conscientemente pela população, sendo papel da Fundação informar os possíveis alcances de cada uma das opções.

Uma vez pactuado(s) o(s) caminho(s) a ser(rem) seguido(s), deve-se buscar sua formalização através de uma ata. Deve-se também, quando não há uma representação formal e representativa do grupo, compor-se neste momento uma comissão de moradores que os represente e acompanhe todo o processo que, quando implicando ações judiciais, podem levar anos e até décadas.

IV. Desenvolvimento da Intervenção nas Dimensões:

- Jurídica – são então montadas e apresentadas ao judiciário as ações jurídicas com os respectivos instrumentos escolhidos, acompanhando-se regularmente a tramitação das mesmas, comparecendo-se à corte sempre que necessário¹². Quando as atividades não são jurídico-processuais, e envolvem ações administrativas e/ ou de negociação - pressão junto ao poder público ou a particulares, os advogados acompanham as reuniões, audiências e manifestações realizadas, elucidando eventuais aspectos jurídicos específicos, mas principalmente destacando tratar-se da aplicação do preceito constitucional do "direito à moradia"¹³, também fixado em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Por estas razões, a defesa e garantia deste direito transforma-se em obrigação cívica de toda a sociedade.

¹² A população é sempre informada sobre fatos novos acontecidos durante a tramitação do processo, seja através de suas lideranças ou comissão formada, seja em assembléias, quando a importância dos fatos assim recomendar.

¹³ A Constituição Brasileira, através da Emenda Constitucional estabelece a moradia como um direito.

III. Formulation of the Proposal for Intervention / Agreement

Once the problem has been diagnosed, a meeting is held with the residents. At this gathering the situation is presented, with its risks and possibilities, in plain, informative language that 'decodes' any legal and technical terms. The measures and instruments that can be employed are then presented, be they legal, those involving mobilisation for pressure or administration, or those involving negotiation. It should be emphasised that these routes can sometimes coexist and even complement each other whilst at other times they may clash; what is important is that wherever there is a possibility of choice this should be consciously exercised by the people; the role of the Foundation being simply to inform the community of the possible scope of each of the options available.

Once the route(s) to be followed has/have been agreed, this/these should be formalised through a written document. Furthermore, when no formal and representative leadership structure exists in the group, a residents' committee should be formed at this point to represent the residents and to monitor the entire process which, when involving legal actions, may last for years or even decades.

IV. Development of the Intervention in the following Aspects:

- *Legal – legal actions using the selected instruments are then prepared and presented to the judiciary body. These procedures are regularly monitored with court appearances when required and/or necessary¹². When the activities are not judicial and involve administrative actions and/or negotiations with public authorities or individuals, the meetings, hearings and demonstrations are attended by the lawyers to help clarify specific legal issues and especially to ensure the application of the constitutional principle of 'right to housing'¹³, also set down in international treaties to which Brazil is a signatory. For these reasons, the defence and guarantee of this right is transformed into a civic obligation for the whole of society.*

¹² Residents are always kept informed of new developments during the proceedings, either via their leaders or a special committee, or indeed in meetings where required by the importance of the facts.

¹³ The Brazilian Constitution, by means of a Constitutional Amendment, establishes the right to housing.

- Social – a equipe social faz o elo entre a assessoria jurídica e a comunidade, com a qual contribui para a mobilização e informação sobre as atividades descritas acima, além de se proceder, junto com uma comissão de moradores, ao cadastramento e qualificação das famílias¹⁴. Também são desenvolvidas em paralelo ações visando a fortalecer o grupo e suas lideranças, articulando-os a movimentos sociais no campo da reforma urbana, incentivando-os a se organizarem, constituindo representação associativa legal, quando esta inexistente e articulando-os a instituições e representações políticas formais que possam vir a respaldar suas demandas.
- Urbanística – são realizados levantamentos e desenhos da situação urbana das comunidades, com suas ruas, lotes e áreas públicas. Tais desenhos, quando em situações de regularização fundiária ou de outro tipo, são necessários para integrarem os processos jurídicos.

V. Conclusão da 1ª Etapa de Intervenção/ Eventual Início da 2ª Etapa

Quando se obtém, num primeiro momento, o afastamento do risco da remoção, considera-se concluída uma primeira etapa, que deve também ser formalizada em uma ata de assembléia ou reunião. Quando possível e desejado, procede-se em seguida à regularização fundiária da área, com o objetivo de emitir em favor dos moradores o título definitivo com registro em cartório, isto é junto ao Registro Geral de Imóveis – RGI. A metodologia desta segunda etapa será apresentada a seguir.

A experiência tem demonstrado com freqüência que, uma vez afastado o risco de remoção, ocorre uma desmobilização da comunidade, que não se organiza para a regularização definitiva de sua posse. Temos por exemplo o caso de uma comunidade que, em função desta desmobilização, sofreu três ameaças de despejo ao longo do tempo¹⁵.

¹⁴ Qualificação refere-se à coleta de informações e cópias de documentos necessários para a instrução de um processo jurídico.

¹⁵ Dados do projeto de 1998 contabilizavam que 18% das famílias até então atendidas se enquadravam nesta situação, a de terem se desmobilizado em função do afastamento do risco da remoção, número, portanto, expressivo.

• *Social – the social team provides the link between the legal advisors and the community, motivating and informing residents of the activities described above, as well as registering qualifying the families¹⁴ with the assistance of a residents' committee. Parallel actions are also developed with a view to strengthening the group and its leaders, linking them to social movements in the field of urban reform and encouraging them to organise themselves, to establish associative legal representation where this is non-existent and to form links with political institutions and representations that can support their demands.*

• *Urban – information is gathered on the communities and plans are drawn up, detailing the streets, plots of land and public spaces. These plans, whether in situations of urban land regularisation or for other purposes, are required for use in legal proceedings*

V. Conclusion of the 1st Stage of Intervention/ Start of the 2nd Stage

When the threat of eviction has initially been lifted, the first stage of the process is considered to be concluded and should be formalised in the minutes of a meeting or assembly. Where possible and if so desired, proceedings are initiated for the regularisation of land tenure in the area, with the aim of issuing residents a permanent land title, accompanied by the Registro Geral de Imóveis [General Property Registration]. The methodology used in this second stage will be presented below.

Experience has often shown, however, that once the risk of eviction has been removed, the community fragments and does not organise itself for the final regularisation of ownership. For example, there is the case of a community which, as a consequence of such fragmentation, was subjected over time to three further threats of eviction¹⁵.

¹⁴ Qualification in this case refers to the collection of information and copies of necessary documentation in order to initiate legal action.

¹⁵ Data from the project in 1998 shows that 18 per cent of families assisted at that time – a significant number – found themselves in this situation, having disbanded once the threat of eviction had been lifted.



VI. AVALIAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO

Ao final de cada processo de assessoria deve se proceder à sua avaliação e sistematização, registrando-se os instrumentos utilizados e as lições aprendidas¹⁶.

Observações:

- a) A assessoria prestada pela Fundação é gratuita para a população, tendo este serviço sido viabilizado ao longo dos anos através do apoio financeiro da Fundação Ford (de 1986 a 1990) e principalmente pela agência Novib da Holanda (desde 1992 até o presente). Por se tratarem de famílias pobres, também se dá a gratuidade de justiça ao longo dos processos judiciais.
- b) Busca-se sempre colaborar com a construção de relações equânimes de gênero; por exemplo, quando das ações judiciais de manutenção da posse ou de regularização fundiária, a equipe favorece sempre a co-titularidade da ação pela mulher, quando não sua titularidade principal.

3.3.3. NATUREZA DAS DEMANDAS E INSTRUMENTOS ADOTADOS

Nas assessorias a grupos em ameaça de despejo ou a grupos de sem teto, pode-se organizar a natureza das demandas em cinco categorias principais, descritas a seguir, relacionadas à escolha dos instrumentos adotados visando à superação de tal ameaça.

Ocupações de áreas privadas há mais de 5 anos, sem oposição

Conforme o artigo 9º do Estatuto da Cidade "aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterrupto e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural". O termo sem oposição significa sem contestações judiciais¹⁷. Configurando-se então todas estas condições, o grupo poderá requerer a regularização fundiária de sua posse através da

¹⁶ Esta talvez seja uma das maiores fragilidades do Projeto que, dado o volume permanente de demandas, encontra dificuldades para realizar esta necessária etapa do trabalho. Uma estratégia na resolução desta limitação é o estabelecimento de parcerias com centros universitários e de pesquisa que possam colaborar na realização de tais atividades.

¹⁷ A não ser, é claro, que uma eventual ação na justiça tramite e que fique comprovado que quem requeria o terreno não era legítimo possuidor do mesmo; neste caso, para a contagem dos 5 anos, não se irá considerar a interferência deste processo.

VI. EVALUATION AND SYSTEMATISATION

As each process of legal and technical assistance comes to an end it should be evaluated and systematised, making a record of the instruments used and the lessons learned¹⁶.

Observations:

a) The assistance provided to residents by the Foundation is free of charge. This has been made possible over the years through the financial support of the Ford Foundation (between 1986 and 1990) and especially by the Dutch agency Novib (from 1992 to the present). As these are low-income families, free legal aid is also provided throughout the judicial proceedings.

b) Emphasis is always given to promoting equal gender relations; for example, legal actions for retaining possession or regularising land tenure always favour the woman's co-ownership of the deed, if not making her the principal holder.

3.3.3. TYPES OF DEMAND AND METHODS ADOPTED

When assisting groups threatened with eviction or homeless groups, the types of demand can be organised into five principal categories, described below, according to the methods that can be adopted in order to overcome this threat.

Occupation of private areas for longer than five years, unopposed

In accordance with article 9 of the Statute of the City, 'a person who occupies an area or building of up to two hundred and fifty square metres for a period of five years without interruption and unopposed, using it as a place of residence for himself or for his family, will acquire ownership of it, provided that he does not own any other urban or rural property'. The term 'unopposed' means without any legal challenges¹⁷. If all these conditions are met, the group may apply for regularisation of land tenure by right of special usucapião

¹⁶ This is perhaps one of the greatest weaknesses of the project as, given the ongoing volume of applications, it is often difficult to carry out this essential stage of the process. A current strategy to address this issue is to establish partnerships with university and research centres that can collaborate in carrying out these activities.

¹⁷ Unless, of course, it is proven through a judicial process that the person claiming the land was not its rightful owner; in that case, the interference of this process will not be counted in the five-year period.

usucapião especial de imóvel urbano individual ou coletivo. No caso de uma comunidade reunir as condições para a utilização da usucapião, mas antes de o fazer sofrer uma ação de reintegração de posse, a ação de usucapião poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para o registro no cartório de registro de imóveis.

Houve demandas em que as famílias, mais do que reunir as condições elencadas acima, haviam legitimamente comprado ou eram sucessoras de compradores originais de lotes junto a loteadores irregulares¹⁸. Nestes casos, portanto, trata-se não de ocupações, mas de loteamentos irregulares; comprovando-se as compras e suas sucessões, o instrumento a ser utilizado é o da adjudicação compulsória, de tramitação mais rápida no judiciário do que ações de usucapião. Entretanto, em função muitas vezes do tempo transcorrido, estas famílias não dispõem dos documentos para comprovação da compra original, em função do que se deve recorrer ao instrumento do usucapião para a regularização.

Mesmo quando famílias pobres reúnem as condições para permanecer na terra e regularizar sua situação fundiária, o preconceito e a busca da exclusão territorial podem se manifestar através da utilização de instrumentos como a desapropriação para fins públicos, como aconteceu no caso da comunidade do Lote Mil, abordada abaixo.

¹⁸ Loteadores irregulares são aqueles que não cumprem com suas obrigações legais, como a implantação de redes de água, esgoto e pavimentação; ou o desmembramento do terreno junto ao registro de imóveis; ou a regularização do loteamento junto à prefeitura; etc.





[adverse possession] of individual or collective urban property. If a community meets the conditions for claiming squatters' rights, or usucapião, but before doing so is subject to a repossession order, it should launch the claim as part of its defence, as the sentence recognising the title will be valid for the permanent registration of the property.

The Foundation has dealt with cases in which families, in addition meeting the conditions cited above, had legitimately purchased inherited plots of land adjacent to irregular land subdivisions¹⁸. Such cases, therefore, are not instances of illegal occupation but the improper subdivision of land; once the purchases and lines of succession have been established, the appropriate instrument to be used is compulsory adjudication, which involves a quicker legal process than claims for usucapião. However, often due to long periods of elapsed time, families do not have documents proving the original purchase, and as a result they are obliged to resort to the process of usucapião for regularisation.

Even in cases where low-income families satisfy the conditions for remaining on the land and regularising their tenure, prejudice and the desire for territorial exclusion can manifest themselves through the use of instruments such as expropriation for public purposes, as happened in the case of the Lote Mil community, detailed in the interview below.

¹⁸ Irregular land subdivisions occurs when not approved by local governments.

TRAÇANDO ROTAS ALTERNATIVAS: O CASO DO LOTE MIL

O "Lote Mil" é um terreno localizado no Bairro Jardim Boiúna em Jacarepaguá, zona oeste da cidade do Rio de Janeiro. Abriga 150 famílias que foram, ao longo de cinquenta anos, adquirindo seus lotes, construindo as suas casas, abrindo pequenos comércios, estreitando laços, se estabelecendo.

Algumas pessoas compraram o seu terreno diretamente do loteador, outros através de terceiros, mas ao término do pagamento a situação era comum a todos: tratava-se de um loteamento clandestino, irregular.

As famílias tentaram legalizar suas terras, mas a documentação que possuíam era insuficiente. Surgia assim o ponto de partida para a organização comunitária: para resolver o problema as famílias precisavam ser mais do que uma soma de individualidades.

João Marco de Araújo, então Presidente da Associação de Moradores de Jardim Boiúna, relata que o grupo do Lote Mil chegou à Associação com esta inquietação e demanda; começaram então a participar das reuniões e do *Núcleo de Regularização de Loteamentos Irregulares e Clandestinos do Rio de Janeiro*. Em parceria com a Fundação Bento Rubião, a Associação e a comunidade deram entrada no pedido de Usucapião, que tramita na justiça até hoje.

Paralelamente a este processo, no ano de 2002 surge uma iniciativa da Secretaria Municipal de Transporte de traçar uma estrada, chamada Linha C ou Azul, que atravessaria o Lote Mil, provocando a remoção de metade das famílias do loteamento.

A solução seria a mudança daquele traçado, mas os representantes da prefeitura diziam que isso era muito difícil, quase impossível. O grupo e a equipe da Fundação consultaram então especialistas no tema e começaram a estudar uma proposta alternativa. Oito dias depois, uma proposta de planta estava pronta e foi apresentada em reunião com o próprio Secretário de Transportes.

Uma numerosa comissão de moradores - crianças, jovens, idosos - e representantes da Fundação Bento Rubião explicaram o novo traçado, convencendo o Secretário e seus assessores. "Eles ficaram supressos com a qualidade do trabalho", diz João Marco, emocionado ainda ao lembrar

MAPPING ALTERNATIVE ROUTES: THE CASE OF 'LOTE MIL'

'Lote Mil' is a piece of land located in the neighbourhood of Jardim Boiúna in Jacarepaguá, in the west zone of the city of Rio de Janeiro. It is home to 150 families who, over a period of fifty years, bought their plots of land, built their houses, opened small businesses, strengthened ties, and settled in the area.

Some of them bought their land directly from the original landowner, others from third parties, but after they acquitted their debts, all families found themselves in the same situation: this was a case of illegal land subdivision.

The families attempted to regularise their land but the documentation they had was not sufficient. This was the starting point for the organisation of the community: in order to solve the problem, the families needed to become more than just a sum of individuals.

João Marco de Araújo, then President of the Residents' Association of Jardim Boiúna, tells how the group of 'Lote Mil' came to the Association with their concerns and demands; they began to attend meetings and take part in the Committee for Regularisation of Irregular Land Subdivisions in Rio de Janeiro. In partnership with the Bento Rubião Foundation (FBR), the Association and the community filed a claim for usucapião (adverse possession), which is still being processed by the Courts to this day.

Parallel to this process, in 2002 the Municipal Transportation Secretariat proposed to build a road called Line C or Blue Line that would cross 'Lote Mil,' resulting in the removal of half of the families in the community.

The solution would be to change the road but the City representatives said this would be difficult, if not impossible. The community and the FBR team consulted with specialists on the subject and began to formulate an alternative proposal. Eight days later, the plans were ready and the proposal was presented in a meeting with the Secretary of Transportation himself.

A large group of residents – including children, young people and the elderly – and representatives of the Bento Rubião Foundation explained the proposal and were able to convince the Secretary and his assistants. "They were surprised with the quality of the work," says João Marco, with tears in his eyes as

aquele momento decisivo para tantas famílias. O curioso é que o novo traçado, além de impedir a retirada das famílias, era tecnicamente superior ao anterior, como também mais econômico.

Conjugaram-se ali os dois grandes aprendizados do grupo: a importância dos argumentos técnico e social para gerar novas propostas e o alcance da mobilização coletiva. "Para a comunidade ficou claro que quem não participa não tem chance de conquistar. Muitas pessoas não acreditavam, diziam que nós não íamos conseguir", lembra João Marco. Diziam assim: "imagina se vão mudar uma estrada só porque passa em cima da casa de uns pobres.... Mas aqueles que participaram, cresceram como cidadãos; alguns estavam totalmente alheios e depois dessa experiência voltaram a estudar e chegaram a ocupar cargos na diretoria da Associação...".

É o que João Marco qualifica como democracia participativa: decisões e ações desenvolvidas coletivamente, "é a pressão popular e a transformação daquela realidade desfavorável ao excluído social. Nela o ator principal é *o coletivo*".

O homem tem direito à vida, à educação, à liberdade, ao trabalho. Para exercê-los, ele precisa estar "fisicamente calcado em algum lugar". Portanto, podemos afirmar com João Marco que "não basta o direito à terra estar assegurado na conferência de *Istambul*, da ONU, ele tem que estar assegurado em cada espaço local".

Rodeado de inúmeras limitações, estas famílias aprenderam que é possível traçar rotas alternativas e mudar, por meio delas, o ponto de chegada dos indivíduos e das comunidades.

Ocupações de áreas privadas com menos de um ano e um dia

Embora requerendo ação judicial, o processo se esgota em decisão liminar do juiz. Já se enfrentaram demandas deste tipo em que se conseguiu o adiamento do despejo, argüindo ao judiciário o direito precedente dos direitos das crianças e adolescentes na Constituição brasileira, tendo os advogados solicitado, então, o término do ano letivo das escolas para a efetivação da reintegração de posse, no que foram atendidos. Medidas protelatórias como estas são decisivas para que as famílias possam buscar uma alternativa de moradia. Em outras situações de "posse frágil", através de ações de lobby e pressão,

he recalls that decisive moment for so many families. The interesting thing is that the new route would not only avoid the removal of the families, it was also less costly and technically superior to the original plan.

Two major lessons were drawn from this experience: the importance of technical and social arguments to generate new proposals and the impact of collective mobilisation. "It was clear to the community that those who didn't participate would not be able to achieve anything. Many of them didn't believe we could do it, they said we would fail," recalls João Marco. "They would say 'there is no way they would change a road just because it crosses over some poor people's houses...' but those who participated grew as citizens. After this experience, some had been completely detached went back to school and even began to occupy positions of leadership in the Residents' Association..."

It is what João Marco defines as participatory democracy: decisions and actions developed collectively; "it is popular pressure and the transformation of the unfavourable reality of the socially excluded. In it, the main actor is the collective".

People have the right to life, education, freedom, a job. In order to exercise these rights he needs to be "physically grounded somewhere". Therefore, we agree with João Marco when he states, "it is not enough for the right to land to be ensured in the UN Conference in Istanbul, it must be ensured in every local space".

Overwhelmed by countless limitations, these families have learned that it is possible to map alternatives routes and change, through them, the point of arrival of individuals and communities.

Occupation of private areas for less than one year and one day

Although judicial action is required, the summary order of a judge is sufficient to interrupt the process. The Foundation has dealt with applications of this type, in which the team managed to have the eviction postponed by arguing for the rights of children and teenagers under the Brazilian Constitution, thereby requesting that repossession be deferred until the end of the school year. Delaying tactics such as these are essential to enable families to seek alternative accommodation. In other instances of 'weak ownership' it has been possible to obtain, by means of pressure or lobbying, the resettlement of families on public land nearby or its expropriation for the permanent settlement of families, as in the exemplary case of the Pixuna settlement which is outlined below.

já se conseguiu ou o reassentamento das famílias em terreno público próximo ou a desapropriação do mesmo para assentamento em definitivo das famílias, como o caso exemplar da favela da Pixuna, exposto a seguir.

SABEDORIA NAS PALAVRAS, FIRMEZA NAS AÇÕES

Naquela manhã, há doze anos, setenta famílias da favela da Pixuna acordaram com uma triste notícia batendo à sua porta: tinham de deixar as suas moradias. Era uma ordem judicial de despejo. Presentes no local, os advogados autores da ação de reintegração de posse e vários carros da Polícia Militar.

Entendendo que as famílias tinham direito a um advogado que as representasse, uma moradora ligou para a Fundação Bento Rubião, solicitando apoio.

Waldyr Alves da Costa, advogado do Programa Direito à Terra, foi então chamado para intervir na situação. Como ele mesmo relata, as informações sobre o que estava acontecendo com as famílias era quase nenhuma. A única certeza era a existência de uma ordem de despejo, e ele correu para o local.

Encontrou a comunidade na rua e os advogados vinham com a alegação que o despejo já havia sido adiado uma vez, e, então, naquele momento iriam cumprir a ordem. Foi quando o Dr. Waldyr pediu ao oficial de justiça o prazo de uma hora para ir falar com o Juiz e tentar encontrar uma alternativa.

O resultado dessa conversa foi favorável para os moradores: eles não seriam retirados naquele dia, podendo continuar por mais um mês no terreno. "Para evitar um despejo, atuamos como o corpo de bombeiros que chega para apagar o fogo. Cada tentativa bem sucedida é para nós uma grande satisfação. Neste caso foi uma alegria muito grande para as famílias", diz o Dr Waldyr.

O próximo passo foi convencer o poder público municipal a entrar com um pedido de desapropriação do terreno por interesse social. Descobriu-se que os proprietários deviam impostos municipais há vários anos, e este fato tornou-se um forte argumento para a desapropriação, pois descontando-se do valor total esta dívida, a prefeitura teria que pagar muito pouco pelo terreno. E assim aconteceu: após pressão e negociação dos moradores e da Fundação, o terreno foi desapropriado e as famílias permanecem lá até hoje.

That morning, twelve years ago, seventy families of the Pixuna slum woke up to some sad news knocking on their door: they would have to leave their homes. It was a judicial order of eviction. At the location were the lawyers who had authored the lawsuit for repossession and a number of vehicles of the Military Police.

Aware that the families had a right to representation by a lawyer, one of the residents called the Bento Rubião Foundation, asking for support.

Dr Waldyr Alves da Costa, lawyer in the Right to Land Programme, was then called to intervene in the situation. As he himself states, there was almost no information on what was happening with the families. The only certainty was the existence of an order for eviction, and he swiftly headed for the area.

He found the community on the streets and the lawyers came with the allegation that the eviction had already been postponed once and that, this time, they were going to go through with it. At that moment Dr Waldyr asked the court official for an extension of one hour so that he could go and speak with the judge and try to find an alternative solution.

The outcome of the conversation was favourable for the residents: they would not be removed on that day and could remain on the land for another month. "To avoid the eviction, we acted as firemen who come to put out the flames. Every successful attempt means a lot us. In this case the families were very happy," says Dr Waldyr.

The next step was to convince the local authorities to request the expropriation of the land for social purposes. It was discovered that the landowners had defaulted on the payment of municipal land taxes for several years. This fact became a strong argument for the expropriation, as once the amount of the debt had been taken into account, the municipality would only have to pay a small amount for the land. And so it happened: following pressure and negotiations by the residents and the Foundation, the land was expropriated and the families have remained to this day.

"It is very rewarding to see that a human being is being protected; it's sad to see people being removed from the area and placed on the streets. Every action on behalf of the community is a learning

"É muito gratificante ver que um ser humano está sendo protegido, é triste ver o pessoal sendo retirado do local, colocado no meio da rua. Por outro lado, cada ação em defesa da comunidade é uma aprendizagem para mim como profissional. São ferramentas, valores, experiência que serão usadas em outras situações similares...". Esta declaração atesta a sabedoria e a humildade de quem ainda se considera um aprendiz aos 80 anos, 30 deles dedicados à assessoria a grupos em risco fundiário; é a firmeza e a coerência de quem há muitos anos trabalha pelo encontro do direito e da realidade das populações desprotegidas.

Ocupações de áreas privadas há mais de um ano e com menos de 5 anos

Nestes casos não se pode efetuar o despejo por liminar, sendo necessário o estabelecimento de um processo jurídico, o que pode, através da utilização de instrumentos jurídicos e processuais variados, delongar a reintegração da posse por anos. Fora este adiamento, não contam as famílias com um instrumento jurídico que possa ser utilizado para a regularização de sua posse, restando como possibilidades para tal apenas ações de negociação ou pressão. Neste sentido, pode-se buscar a desapropriação da área, o reassentamento das famílias para lugar próximo ou a indenização pelas benfeitorias realizadas.

Ocupações de áreas privadas há mais de 5 anos mas com oposição¹⁹

Nestas situações, ainda que adversas, existem possibilidades e instrumentos que podem adiar o despejo das famílias ou mesmo viabilizar sua permanência em definitivo na área. Além dos recursos e instrumentos já citados (negociação/ lobby junto a instâncias públicas, desapropriação pelo poder público, reassentamento para local próximo), o novo código civil brasileiro instituiu a desapropriação privada, que se configura em instrumento adequado para estas situações.

É importante destacar que todas estas situações relatadas (ocupações com menos e com mais de um ano, com e sem oposição), referem-se a instrumentos "secundários" que podem vir a ser utilizados; o principal instrumento, gerador de todos os demais e que deve estar sempre presente, é o direito à moradia, consagrado pelas Nações Unidas e pela Constituição Brasileira. A defesa e a garantia deste direito, por ser constitucional, passa a ser então responsabilidade de todos: agentes públicos e privados, individuais ou coletivos.

¹⁹ À semelhança da nota 17 acima, devendo-se tratar de ação judicial por parte legítima.

experience for myself as a professional. These are tools, values, experiences that will be used in other similar situations..." This declaration attests to the wisdom and humility of someone who still sees himself as an apprentice at 80 years of age, 30 of which have been dedicated to assisting groups under threat of eviction; it is the determination and consistency of someone who for many years has worked to link these rights to the reality of vulnerable groups.

Occupation of private areas for longer than one year and less than five years

In these cases eviction by summary order is not possible; a judicial process must be established which, through the use of various legal and procedural instruments, can delay repossession for years. Apart from postponement, families do not have access to any legal instruments for regularisation of ownership and are reduced to relying on negotiation or pressure. This may involve expropriation of the area, the resettlement of families in the vicinity or compensation for improvements made.

Occupation of private areas for longer than five years, but with opposition¹⁹

Even in these adverse situations, there are options and instruments that can delay the eviction of families or even make possible their permanent residence in the area. In addition to the resources and instruments cited above (lobbying / negotiations with public authorities, expropriation by local government, resettlement in the vicinity), the new Brazilian Civil Code has instituted private expropriation which is a suitable method in such situations.

It is important to stress that in the situations described above (occupancies of less and more than one year, opposed and unopposed), we refer to "secondary" instruments that may be used; the main instrument, which has generated all the others and which must always be present, is the right to housing, sanctioned by the United Nations and by the Brazilian Constitution. The defence and guarantee of this constitutional right then becomes the responsibility of all parties, be they public or private, individual or collective.

¹⁹ As per footnote 17 above, involving a legal action by a legitimate party.

RUA ALICE: A PALAVRA FINAL

A "Vila Alice" como a chamavam seus moradores, era uma ocupação antiga, com mais de 40 anos, localizada em área nobre da cidade. Os moradores foram ocupando a área, não foram importunados, e por isto não se preocuparam em regularizar sua situação fundiária. Até que muitos anos mais tarde foram surpreendidos por uma ação de reintegração de posse, impetrada por particulares, proprietários do terreno. Por desconhecerem seus direitos e pela demora em constituir uma defesa, a ação foi ganha pela outra parte. A situação era a pior possível: pura e simplesmente teriam suas casas demolidas!

Durante os anos em que Sebastião Basílio Machado morou na "Vila Alice", conviveu com a preocupação de um dia voltar para casa e nada encontrar, "podia alguém chegar e derrubar tudo". Este sentimento é a fiel ilustração da vivência das tantas outras famílias. A insegurança era total. Tião relembra sua história naquele local: conseguiu um lote e começou a construir; após dois anos de muito trabalho, finais de semana sem descanso e economias destinadas à compra de materiais, a casa ficou pronta: sala, dois quartos, cozinha, copa, banheiro. "Tudo na cerâmica". As moradias ganhavam espaços, reformas, melhorias, mas na vida cotidiana os moradores da Vila enfrentavam todas as dificuldades e limitações da ausência de saneamento e serviços públicos. "A gente não tinha como cobrar nada dos órgãos públicos porque o terreno era de particular", diz Tião.

E o momento tão temido chegou. Em setembro de 2004 os moradores foram comunicados de que deveriam sair do terreno. O despejo era iminente, sem direito à indenização. Numa segunda feira pela manhã, todo o aparato se fez presente: polícia, oficial de justiça, operários para derrubar os barracos, etc; completava a cena o nervosismo das famílias, com mulheres e crianças chorando, idosos passando mal. Foi quando alguém do grupo, que tinha ouvido falar da Fundação Bento Rubião, entrou em contato, conseguindo que a equipe fosse até o local para assessorá-los. Depois de muita negociação e acionados os instrumentos jurídicos pertinentes, conseguiu-se uma grande vitória: o despejo foi adiado. Em seguida, utilizando-se de uma série de medidas judiciais, a saída das famílias foi sendo protelada por quase um ano e meio, enquanto uma comissão de moradores, assessorada pela Fundação, negociava uma indenização para os moradores. Tião lembra, "foi uma agonia muito

RUA ALICE: THE FINAL WORD

'Vila Alice,' as it was called by residents, was an old land occupation, of more than 40 years, located in a privileged area of the city. Residents began to occupy the area and were not disturbed, so they were not concerned about regularising their land situation. That is, not until many years later when the private landowners filed a lawsuit of repossession against them. As they were not aware of their rights, and due to the length of time that it took to build a defence case, the lawsuit was won by the other party. The situation was the worst possible: their houses were simply going to be demolished!

During the years in which Sebastião Basílio Machado (Tião) resided in Vila Alice, he lived with the constant fear of coming home one day and finding it wasn't there, "someone could just come and demolish everything." This feeling is a faithful expression of the situation of so many other families. The insecurity was absolute. Tião recalls his story in that place: he got a plot of land and began to build; after two years of hard work, weekends without rest and all savings going toward the purchase of materials, the house was finished: lounge, two bedrooms, kitchen, dining area and bathroom. "Everything tiled." The houses were expanded, renovated and improved but the day-to-day life of the residents of the Vila was faced with difficulties and limitations in the absence of sanitation and public services. "We could not hold the authorities accountable because the land was privately owned," says Tião.

The moment they feared finally arrived. In September 2004 the residents were told that they had to leave the land. The eviction was imminent, without right to compensation. On a Monday morning they came in force: the police, a court official, workers to demolish the shacks, etc. Added to the scene was the anxiety of the families, with women and children crying and elderly residents becoming ill. It was then that a member of the group, who had heard of the Bento Rubião Foundation, got in contact with the team and was able to get them to go to the area to assist the families. After much negotiation and the use of the relevant judicial instruments, a great victory was achieved: the eviction was postponed. Then, through a range of judicial measures, the removal of the families was delayed for almost a year and a half, whilst a committee of residents, with the assistance of the Foundation, negotiated compensation for the families. Tião recalls, "it was an agonising time: go, stay, go. We

grande, sai, fica, sai. A gente sofre com isso, não tem como sobreviver assim. Eu entrei lá porque não tinha condições de comprar. A gente não vai ficar na chuva, quer um lugarzinho...".

Durante este processo de negociação, a área foi desapropriada pela prefeitura para implantação de um parque, conseguindo-se a partir daí que as famílias fossem indenizadas para sair do local. O que numa segunda feira de setembro de 2004 seria uma derrota total, após quase dois anos de negociação, transformou-se numa vitória parcial. E tudo isto graças à mobilização do grupo e à possibilidade de serem defendidos. "Se não fosse nossa mobilização e a assessoria da Fundação, nós não teríamos recebido nada, teríamos ido para a rua, para morar embaixo do viaduto. Estávamos perdidos...". A indenização recebida foi, sem dúvida, uma grande conquista. Hoje, ainda assessorados pela Fundação, as famílias conseguiram a doação de um terreno pelo governo federal e nele vão construir suas moradias definitivas através de uma Cooperativa Habitacional.

Não é tarefa simples questionar e se organizar num contexto de pobreza e vulnerabilidade. A balança parece estar sempre inclinada na mesma direção. Parecia que a última palavra havia sido dada aos moradores da Vila Alice. Mas os moradores decidiram não acatá-la com resignação e sim contestá-la. Isso evitou que voltassem à estaca zero. Quase imperceptivelmente, mas fizeram a balança oscilar ao seu favor...

Ocupações de áreas públicas com 5 anos ou mais, completos até 30 de junho de 2001

Lei Federal complementar ao Estatuto da Cidade, a Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, instituiu a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, que permite a regularização quando da ocupação de imóveis públicos, desde que reunidas condições semelhantes às do Usucapião Especial Urbano (não ser proprietário de outro imóvel, ocupar imóvel com dimensões de até 250 m², etc.). A diferença aqui é quanto ao prazo, tendo sido limitada a obtenção de 5 anos até a data estabelecida na lei, 30 de junho de 2001²⁰.

²⁰ A proposta original dos movimentos sociais, que constava do Estatuto das Cidades, previa a obtenção do direito sempre que reunidos cinco anos de posse; veto do Presidente da República de então reduziu o impacto da lei.

suffered a lot; it isn't possible to live in this way. I went there because I couldn't afford to buy. We can't stay in the rain, we want a little place..."

During the negotiation process, the area was expropriated by the local authority for the creation of a park, and in this way the families would receive compensation to leave the area. What on a Monday in September 2004 would have been a total defeat, after almost two years of negotiations has been transformed into a partial victory. And all of this is due to the mobilisation of the group and the possibility of being defended. "Were it not for our mobilisation and the assistance of the Foundation, we would not have received anything – we would have gone to the streets, to live below a bridge. We would have been lost..." The compensation received was, without a doubt, a great achievement. Today, with the assistance of the Foundation, the families have been able to obtain a piece of land donated by the federal government. They have formed a Housing Co-operative and will soon be building permanent homes.

It is not an easy task for the communities to challenge and organise themselves in a context of poverty and vulnerability. The balance always seems to shift in the same direction. It seemed as though the final word had been spoken to the residents of Vila Alice; however, they decided not to accept it with resignation but rather to challenge it. This kept them from having to go back to square one. Almost imperceptibly, they have been able to shift the balance in their favour...

Occupation of public areas for five or more years, completed before 30th June 2001

A Federal Law complementing the Statute of the City, Provisional Measure 2.220, of 4th September 2001, introduced the Concession of Special Use for Residential Purposes which allows regularisation of ownership when this involves the occupation of public property, provided that conditions similar to those of Special Urban Usucapião (not owning any other property, occupying an area of up to 250 m², etc.) are satisfied. The difference here is the timeframe, this being limited to a period 5 years completed by 30th June 2001²⁰.

²⁰The original proposal of the social movements, as evidenced in the Statute of the City, enabled entitlement to be obtained in any case that involved five full years of occupation; a veto by the then President of the Republic reduced the impact of the law.

FAVELA DA ROCINHA | ROCINHA SLUM



PAINEL EM CASA DA VILA ALICE
PAINTING IN A HOME IN VILA ALICE





Demandas de grupos de Sem Teto

Trata-se de famílias que se organizam e buscam uma solução para sua necessidade de abrigo. Por experiência, foi possível observar a ocorrência basicamente de duas situações: uma, quando o grupo tem o objetivo de ocupar um terreno ou prédio vazio; nestes casos a atuação necessária é de natureza jurídica, prestando-se esclarecimentos quanto à situação registral do imóvel, bem como em relação às implicações legais do ato²¹. Outra situação bastante comum é a de grupos que se organizam para reivindicar a liberação de um terreno público onde possam coletivamente construir suas moradias, ou ainda de outros grupos que buscam comprar um terreno privado, no âmbito de algum financiamento habitacional a que tenham acendido²². Nestas situações as atividades desenvolvidas são de assessoria jurídica, urbanística e administrativa às negociações empreendidas para a aquisição do terreno²³.

²¹ Por sua natureza e estatuto, a Fundação não promove, incentiva, ou participa da ocupação de imóveis; tendo em vista contudo a situação social do país (má distribuição de renda, injustiça e pobreza) reconhecemos o direito da população de se insurgir frente a tal cenário. Ocupações organizadas e pacíficas respondem pelo equacionamento de uma necessidade humana básica, a da moradia, assegurada nos estatutos jurídicos do país, mas negadas na prática. Esta distância entre direitos instituídos e a realidade social transforma tais atos de ocupação em essencialmente legais em sua radicalidade simbólica, de busca de efetivação do marco legal vigente.

²² Normalmente, após e quando vitoriosas tais negociações, o Programa Terra e Habitação prossegue na assessoria ao grupo, agora através do Projeto Direito à Habitação, de apoio a Cooperativas Habitacionais, que será descrito em outro volume desta coleção.

²³ São atividades diversas, tais como avaliação físico-financeira dos terrenos; levantamento e análise de sua documentação jurídica; definição e elaboração de minuta do instrumento jurídico que irá transferir o domínio do terreno para as famílias; etc.

Assistance to Homeless Groups

These are families who come together to seek a solution to their need for shelter. Based on our experience, there are basically two situations: the first, when a group has the objective of occupying an empty building or piece of land; in such cases, our approach is of a legal nature, to clarify the details of the property's registration as well as the implications of the action²¹. Another, fairly common situation involves groups that come together to claim the release of a piece of public land on which they may collectively build their homes, or other groups who wish to purchase a piece of private land using housing funds that they have acquired²². In these situations assistance is provided for the necessary legal, planning and administrative aspects of the negotiations to be undertaken for purchase of the land²³.

²¹By its nature and statute the Foundation does not promote, encourage or participate in the occupation of property; nonetheless, in view of the social situation of the country (unequal income distribution, injustice and poverty) we recognise the right of the population to resist this situation. Organised, peaceful occupation is a response to a basic human need, a place to live, which is guaranteed in the country's legal statutes but denied in practice. This gulf between constitutional rights and social reality makes such acts of occupation essentially legal by their symbolic nature and their desire to implement the current legal framework.

²² Normally, when such negotiations have been successfully concluded the Land and Housing Program continues to provide assistance to the group through the 'Right to Housing' Project which supports Housing Co-operatives and which will be described in the second volume of this series.

²³ This includes a range of activities such as physical-financial assessments of the land, assembly and analysis of its legal documentation, preparation and wording of a draft of the legal instrument which will transfer ownership of the land to the families, etc.

DONA GLORINHA – MORADORA DE VILA ALICE
GLORINHA – RESIDENT OF VILA ALICE



3.4. ASSESSORIA PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA & URBANÍSTICA

3.4.1. HISTÓRICO E EQUIPE

O poder público (seja federal, estadual ou municipal) até o ano de 1999 foi quase que exclusivamente adversário nos litígios enfrentados pelo Projeto. Quando muito, a partir de intensas negociações e mobilizações, foi possível obter de órgãos do poder público a desapropriação de áreas ocupadas por famílias ameaçadas de despejo; em outras situações, obteve-se a liberação de terrenos públicos para a viabilização de cooperativas habitacionais ou para o reassentamento de famílias que estavam sendo despejadas nas proximidades de tais terrenos. É preciso lembrar que estas conquistas foram normalmente fruto de intensas pressões, tendo raramente sido espontâneas.

No ano de 2000 a Fundação realizou seu primeiro convênio com o poder público com vistas à regularização fundiária de assentamentos informais; tratava-se de parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro e a União Européia, (tendo esta aportado forte influência sobre a metodologia de intervenção) que co-financiavam o *Programa de Apoio a Populações Desfavorecidas - APD Rio*²⁴.

UM DESPERTAR À AÇÃO COLETIVA

A Fundação Bento Rubião procurou durante muito anos estabelecer parcerias com o poder público para desenvolver projetos relacionados ao acesso à terra e à habitação popular, mas o apoio dos governos limitava-se a situações pontuais.

Foi com o Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas (APD-Rio) que se estabeleceu a primeira parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro, intervenida pela União Européia. A partir deste convênio a Fundação iniciou seu trabalho na Vila São Bento, zona oeste da cidade.

A Vila São Bento é uma ocupação cujas origens datam da década de 1980. Os lotes foram sendo ocupados e divididos com a chegada de novos moradores, a todos movendo uma mesma necessidade: teto, abrigo para a família.

²⁴ O Programa realizou intervenções em cinco favelas da cidade envolvendo 1.858 famílias.

3.4. ASSISTANCE FOR URBAN AND LAND TENURE REGULARISATION

3.4.1. HISTORY AND TEAM

Until 1999 the public authorities (be they federal, state or municipal) were almost always the adversaries in the legal actions carried out by the Project. At most, as a result of intense negotiations and mobilisation the Foundation succeeded in expropriating areas occupied by families threatened with eviction; in other situations, the release of public land was obtained for use by housing co-operatives or for the resettlement of families who were being evicted in the vicinity. It should be emphasised that these victories were rarely spontaneous but rather a result of intense pressure.

In the year 2000 the Foundation established its first agreement with the public authorities with a view to the land tenure regularisation of informal settlements: this was a partnership with the Municipality of Rio de Janeiro and the European Union, which co-financed the Programa de Apoio à Populações Desfavorecidas [Programme Supporting Disadvantaged Groups] – APD Rio²⁴.

WAKENING AN AWAKENING OF COLLECTIVE ACTION

For many years the Bento Rubião Foundation sought to establish partnerships with the public authorities to develop projects related to the access to land and social housing, but government support was limited to isolated cases.

The first partnership was established with the Municipality of Rio de Janeiro, with the support of the European Union, through the Programme for Support of Vulnerable Groups (APD-Rio). Through this partnership the Foundation began to work in Vila São Bento, in the west zone of the city.

'Vila São Bento' is a land occupation whose origins date back to the 1980s. The plots of land were occupied and subdivided with the arrival of new residents, all of whom shared a similar need: shelter for their family.

²⁴ The Programme carried out actions in five favelas of the city, involving 1,858 families.

Naquela época, Carlos Alberto Bessa era adolescente e acompanhou de perto as primeiras tentativas de organização do grupo, até a constituição da Associação de Moradores de Vila São Bento. Assim, a Associação se transformou no instrumento para canalizar as reivindicações comunitárias. Algumas delas alcançadas, como saneamento básico, água, luz e iluminação.

Um convite para participar de um encontro de lideranças comunitárias, feito por uma profissional da Fundação, abriu um amplo horizonte aos olhos do Carlos, que há três anos assumiu a presidência da Associação de Moradores. E ele identifica que a sua preocupação e envolvimento com os problemas e carências da comunidade foram crescendo a partir da atividade desenvolvida pela Fundação no marco do programa APD-Rio.

Através do APD-Rio, a Vila São Bento melhorou a sua infra-estrutura (rede de água e esgoto, calçamento, creche, etc) e concretizou a construção de uma sede para a Associação de Moradores. As estratégias de fortalecimento da comunidade, a capacitação para a formulação de projetos sociais e os aprendizados relacionados à metodologia do Monitoramento Participativo das obras, instrumentos utilizados pela Fundação no desenvolvimento de seu trabalho, tiveram todos eles grande impacto na vida da comunidade, conforme relata Carlos.

Ainda no contexto deste convênio, iniciou-se o processo de regularização fundiária com o cadastramento dos moradores e a pesquisa sobre os proprietários originais da área. Revelou-se, então, a situação do terreno, que os moradores até então desconheciam: uma parte pertencia a particulares, outra parte era municipal e uma terceira estadual.

Durante esse período, diz Carlos, a Fundação forneceu as informações em relação aos procedimentos cabíveis para cada uma das situações. Com todos os processos já distribuídos, hoje Vila São Bento aguarda a entrega dos primeiros títulos para as famílias que estão nas áreas públicas, o que deve se dar ainda este ano.

Exercer efetivamente o direito à terra "é cidadania, é a pessoa saber que pode ficar tranquila..." E é esse direito que Vila São Bento busca concretizar de maneira coletiva: "antes eu ficava no meu cantinho, mas quando você se joga, cresce; a luta desgasta, mas gratifica", declara Carlos.

At that time, Carlos Alberto Bessa was a teenager who closely followed the first attempts to organise the group, until the formation of the Residents' Association of Vila São Bento. The Association became an instrument to channel the demands of the community. Some of the demands were fulfilled, such as sanitation, water, electricity and street lighting.

An invitation to participate in a meeting of community leaders, made by a professional at the Foundation, expanded Carlos' horizons, and three years ago he became the president of the Residents' Association. He states that his concern and involvement with the needs and problems of the community grew as a result of the activities carried out by the Foundation in the framework of the APD-Rio programme.

Through APD-Rio, Vila São Bento made improvements to its infrastructure (water and sanitation, pavements, childcare centres, etc.) and built a headquarters of the Residents' Association. The strategies of community strengthening, capacity-building for the formulation of social projects and training in the methodology of Participatory Monitoring of the construction work – instruments used by the Foundation in its activities – all had a huge impact on the lives of the community, as Carlos states.

In the context of this partnership, a process was initiated for land tenure regularisation with the registration of residents and research into the original landowners in the area. The situation of the land, previously unknown to the residents, was then revealed: one part was privately owned, another was owned by the municipality and a third was owned by the state government.

During this period, says Carlos, the Foundation provided information on the feasible procedures for each of these cases. With all of the legal processes in place, Vila São Bento is now awaiting the delivery of the first property titles to the families living in public areas, which should take place this year.

Effectively exercising the right to land "is citizenship, is for the person to know that they can live in peace..." It is this right that Vila São Bento is seeking to collectively materialise: "before, I used to stay in my little corner, but when you throw yourself out there, you grow. The struggle wears you down, but it is rewarding," states Carlos.

ATO CONTRA REMOÇÃO DE FAVELAS | *MANIFESTATION AGAINST SLUM REMOVALS*ASSEMBLÉIA COM OS MORADORES | *MEETING WITH THE COMMUNITY*

Após este convênio outros se seguiram: com as prefeituras de Armação de Búzios e de Nova Iguaçu, com o Ministério das Cidades, neste caso envolvendo a regularização fundiária da Favela da Rocinha, a maior da cidade, com cerca de 120 mil habitantes²⁵. Outras negociações com poder público encontram-se em curso.

Esta mudança de posturas, ainda que de forma limitada, há que ser vista positivamente: comprova a inclusão do tema na agenda da sociedade e do poder público, ainda que não signifique a estabilização de uma visão afirmativa e de universalização do direito à moradia dos pobres²⁶.

Estes convênios com o poder público possibilitaram agregar outro componente ao trabalho da Fundação, que passou a realizar a regularização fundiária articulada à regularização urbanística das áreas onde se interveio²⁷.

Essa parceria com o poder público trouxe, portanto:

1) a possibilidade de uma escala maior de intervenção; 2) a possibilidade de impactar – criar políticas públicas para o setor²⁸; 3) a possibilidade de uma intervenção mais holística, articulando diversos componentes.

²⁵ Os números oficiais são bem menores, mas seguramente não refletem a realidade local; aqui a base de cálculo considerou o número de medidores de energia elétrica instalados pela concessionária local.

²⁶ Neste sentido, uma mesma prefeitura pode estar simultaneamente realizando regularizações e promovendo ou apoiando remoções. Isto se dá seja porque o poder público não é monolítico, sendo composto por diferentes órgãos e visões, como também por vir a ter avaliações diferentes sobre a natureza das posses. Algumas podem ser consideradas "regularizáveis", outras não, estas normalmente quando localizadas em áreas nobres e portanto sujeitas às pressões e interesses imobiliário-financeiros.

²⁷ No convênio com a prefeitura de Armação de Búzios um terceiro componente foi articulado ao trabalho, o da elaboração de um projeto de urbanização. Estes três componentes (regularização fundiária/urbanização/regularização urbanística), acompanhados de um processo transversal de fortalecimento comunitário, constituíram-se no escopo ideal de projetos de qualificação e inclusão urbanística – fundiária.

²⁸ É o caso da intervenção em curso em parceria com a prefeitura de Nova Iguaçu, onde além da regularização fundiária e urbanística de uma área com 2.000 famílias, se desenvolverá também um "Plano Municipal de Regularização Fundiária".

After this partnership others followed: with the municipalities of Armação de Búzios and Nova Iguaçu, and with the Ministry of Cities – in this case involving land tenure regularisation in the Rocinha settlement, the largest in the city, with more than 120 thousand inhabitants²⁵. Other negotiations with the public authorities are currently underway.

This shift in position, though limited, must be viewed in a positive light: it demonstrates the inclusion of the issue on the agenda of society and of the public authorities. It does not, however, signify the establishment of an affirmative, universal vision of the right to housing for the urban poor²⁶.

These partnerships with the public authorities have added another element to the Foundation's work, which has begun to link urban regularisation to land tenure regularisation in the areas of intervention²⁷.

Partnership with the public authorities has therefore provided:
1) the possibility of a greater degree of intervention; 2) the possibility of influencing and developing public policies for the sector²⁸; 3) the possibility of a more comprehensive approach, linking various aspects together.



TIÃO – LIDERANÇA DE VILA ALICE | TIÃO – VILA ALICE COMMUNITY LEADER



HELENA – LIDERANÇA DA ROCINHA | HELENA – ROCINHA COMMUNITY LEADER

²⁵ The official figures are much lower but certainly do not reflect the situation on the ground; this calculation was based on the number of electricity meters installed by the local utility company.

²⁶ In this sense, a single municipality may simultaneously carry out land regularisation and promote or support forced evictions. This is possible because the public authority is not a monolith; it is composed of a range of bodies and visions that may have differing assessments of the types of ownership in question. Some may be considered 'regularisable' whereas others may not, the latter usually being located in wealthier districts and therefore subject to real estate / financial pressures and interests.

²⁷ In the agreement with the municipality of Armação de Búzios a third element was added to the work, namely the preparation of urban upgrading plans. These three components (regularisation of land tenure / urban upgrading / urban regularisation), accompanied by an across-the-board process of community strengthening, formed part of the ideal scope for urban – land inclusion projects.

²⁸ This is the case of the intervention in partnership with the municipality of Nova Iguaçu where, in addition to the urban and land tenure regularisation of an area with 2,000 families, a 'Municipal Plan for Land Tenure Regularisation' will also be developed.





ROCINHA: ESPAÇO E IDENTIDADE

Nem sempre o local onde moramos significa fonte de nossa identidade. Este, entretanto, não é o caso de quem mora na favela da Rocinha, hoje com cerca de 100 mil habitantes. Por nascimento ou adoção, a Rocinha se converte em doadora de identidade para quem a ocupa.

No início do século XX começaram a chegar os seus primeiros habitantes, portugueses e espanhóis que foram se estabelecendo nos 80 lotes, de aproximadamente 700 m² cada, propriedade de uma construtora luso-espanhola.

A família de Maria Helena Carneiro de Carvalho fazia parte daquele grupo de migrantes. Ela nasceu e cresceu na Rocinha. Estudou, formou-se em enfermagem, fez pós-graduação e há 14 anos é diretora do Posto de Saúde da favela.

Apesar de ter participado de várias organizações comunitárias (grupos vinculados à questão da saúde, da educação, do saneamento, grupos de igreja, associações de moradores, etc), Helena reconhece que a regularização fundiária foi uma reivindicação transversal a todas as outras. "O nosso grande desafio é a busca por regularizar o nosso solo, o nosso espaço. É isso que a gente vem buscando o tempo todo. É uma grande tarefa que vem se processando arduamente. De um lado, a gente tem que fazer com que o poder público deseje que isso aconteça, politicamente falando. Do outro lado, nós como moradores acreditarmos nessa proposta."

A Rocinha é, desde 1993, um bairro oficial da cidade do Rio de Janeiro. Contudo, as características próprias de uma favela permanecem. A primeira delas é o fato de seu território não estar regularizado, além do baixo Índice de Desenvolvimento Humano, déficit de transporte, de escola, de unidades de saúde, etc.

A importância da regularização fundiária reside, entre outras coisas, no estabelecimento definitivo da cidadania no bairro. "Eu não me sinto cidadã se o solo em que me deito e habito não é meu ainda de direito, se ele não está documentado", diz Helena, enfatizando o direito à documentação como parte constitutiva da sua identidade. Da mesma maneira que todo cidadão tem que estar registrado: "eu tenho que ter um documento que diga que aquela é minha casa". Isto também define a pessoa.

ROCINHA: SPACE AND IDENTITY

The place where we live is not always the source of our identity. This is not the case, however, for those who live in the 'Rocinha' squatter settlement, which today is home to 100 thousand inhabitants. By virtue of birth or adoption, Rocinha bestows identity upon anyone who occupies the area.

In the beginning of the 20th century its first inhabitants began to arrive: Portuguese and Spanish families settled on the 80 plots of land of approximately 700 m² each, owned by a Luso-Spanish contractor.

The family of Maria Helena Carneiro de Carvalho was part of that group of migrants. She was born and bred in Rocinha. She went to school, became a nurse, took a post-graduate course and has been the director of the community Health Centre for the last 14 years.

Although she has taken part in various community organisations (groups linked to issues of health, education and sanitation; religious groups, residents' associations, etc.), Helena recognises that secure land tenure was a demand that cut across all of the others. "Our greatest challenge is the struggle to regularise our land, our space. This is what we have been seeking all this time. It is a huge task that we have been arduously pursuing: on one hand, we have to make it so that the public authorities want this to happen, politically speaking. On the other hand, we as residents need to believe in the proposal."

As of 1993, Rocinha is considered to be an official neighbourhood of the city of Rio de Janeiro. Nevertheless, the specific characteristics of a squatter settlement still remain. The first of these is the fact that the land is not regularised, followed by a low Human Development Index, a lack of adequate transportation, education and health care, etc.

The importance of secure land tenure resides, among other things, in the definitive establishment of citizenship in the neighbourhood. "I don't feel as though I am a citizen if the land where I live is not formally mine, if it is not documented," says Helena, emphasising the right to documentation as a fundamental part of her identity. In the same way that every citizen has to be registered, "I need to have a document that states that this house is mine." This also defines the person.

Além da regularização fundiária, que é a documentação do espaço, argumenta Helena que é preciso fazer com que "o entorno desse espaço também esteja organizado". Por isto Helena e os companheiros da comunidade que lideram o processo da regularização fundiária lutam também pela elaboração de uma legislação urbanística para o local. A legislação urbanística tem que ser específica para a comunidade, estabelecendo critérios que possam, na sua totalidade, ser aplicados à realidade da Rocinha.

A legislação, continua Helena, "corresponde a uma realidade idealizada para a nossa realidade que está instalada, por isto há que se ter critérios diferenciados". A questão gira em torno de dois aspectos: uma melhoria das condições que pondere fatores como a geografia do local, neste caso um vale cercado de montanhas, e que crie consciência nos moradores dos usos e abusos que podem se dar. Mas tudo isto não pode representar, para os habitantes da Rocinha, a perda da sua identidade.

"Estamos lidando com pessoas, não com objetos". Trata-se afinal de compreender a Rocinha e aquilo que ela representa para a maioria dos seus moradores: espaço ao qual pertencem, identidade que os define.

3.4.2. METODOLOGIA DE INTERVENÇÃO

I. Levantamento de Dados

De maneira similar às situações das comunidades ameaçadas de despejo, nesta etapa inicial são levantadas informações sociais, físico-urbanísticas e principalmente jurídicas da área em litígio: certidões de "ônus real" ou de "inteiro teor"; tempo e natureza da posse do terreno pelas famílias; disponibilidade de documentação para comprovação deste tempo; etc. (ver item 3.2.2. II.). A equipe do Projeto também realiza visitas ao local, tomando conhecimento direto do contexto sócio-urbanístico²⁹. Após a análise das informações é feito um diagnóstico da situação jurídica e identificados os instrumentos para a regularização.

²⁹ Destaque-se neste sentido a utilização do instrumento de conhecimento da realidade a que denominamos de "travessia".

In addition to land tenure regularisation, which is the documentation of the space, Helena argues that it is necessary for “the area around that space to be organised as well.” For this reason, Helena and other community members leading the process of land tenure regularisation also fight for the development of local urban legislation. This legislation must be specific to the community, establishing criteria that can be applied in their entirety to the reality of Rocinha.

This legislation, continues Helena, “corresponds to an ‘ideal reality’ for our existing reality, so special criteria are necessary.” The issue revolves around two aspects: the improvement of conditions, taking into account the local geography – in this case a valley surrounded by mountains – and the raising of awareness among residents on the use and abuse of the space. All of this, however, cannot represent a loss of identity for the residents of Rocinha.

“We are dealing with people, not objects.” It is about understanding Rocinha and all that represents to the majority of its residents: a space to which they belong, an identity which defines them.

3.4.2. METHODS OF INTERVENTION

I. Fact Finding

As in the situation of communities threatened with eviction, this initial stage consists of gathering social, physical/urban and especially legal information on the area in dispute; ‘real property lien’ or ‘verbum ad verbum’ certificates; the length and type of land possession by families; availability of documentation to prove length of ownership, etc. (see item 3.2.2. II). The team also visits the area and makes a direct appraisal of the social and physical context²⁹. After the information has been analysed, a diagnosis of the legal situation is made and the instruments for regularisation are identified.

II. Increasing Awareness

Based on the size of the communities in which the Foundation has worked to carry out land tenure regularisation and given that these are situations in which there is no imminent threat of eviction, actions to

²⁹ A method of assessing the reality of a situation, called “travessia” [crossing], can be highlighted here.

II. Sensibilização dos Atores

Em função da dimensão das comunidades nas quais a Fundação tem efetuado trabalhos de regularização fundiária, e também por tratar-se de situações em que não há a ameaça eminente de despejo, todo um trabalho de sensibilização e envolvimento dos atores locais se faz necessário³⁰. Neste sentido, a "entrada" na comunidade se dá através da realização de uma reunião ampla para a qual são convidadas as lideranças de entidades locais³¹. Nesta reunião são apresentados os objetivos, metodologia e agenda do projeto, bem como coletadas sugestões. Em recente avaliação da metodologia, a equipe concebeu a necessidade de, nos casos de comunidades de maior porte, seguindo-se a esta reunião, realizarem-se oficinas de capacitação mais profunda sobre o tema. Estas oficinas diplomariam moradores como "agentes comunitários de regularização fundiária", vindo os mesmos a desempenhar o papel de mobilizadores, difusores e multiplicadores das informações do Projeto.



III. Implantação do Escritório Local

É importante a implantação de escritórios locais, que se configurem como espaço onde as famílias possam buscar informações e, nas fases posteriores, possam também realizar seu cadastramento, entregar documentos, etc. Uma pessoa da comunidade é selecionada e, mediante remuneração, tem feito a secretaria deste escritório, que também abriga os plantões dos demais integrantes da equipe.

IV. Elaboração de Material Didático

Em cada comunidade deve ser elaborado e publicado material didático próprio, como o "Caderno da Regularização Fundiária", expondo a situação específica daquela comunidade

³⁰O trabalho normalmente é concebido a partir da solicitação de algum grupo local; como se trata de grandes assentamentos, ainda assim faz-se necessário um trabalho de envolvimento e sensibilização de um grupo maior.

³¹Tais como diretores de associações de moradores, escolas, creches e centros de saúde; moradores mais antigos; líderes de atividades comunitárias, religiosas, culturais e esportivas.

involve and increase the awareness of local players are required³⁰. To this end, “entry” into the community is achieved by holding a large meeting to which local leaders and groups are invited³¹. At this meeting the objectives, methods and schedule of the project are presented and suggestions are collected. In a recent evaluation of methodologies, the team recognised the need, in the case of larger communities, for in-depth training workshops on the subject to be carried out following the meeting. These workshops would qualify residents as “community agents for land tenure regularisation” who would work to mobilise, multiply and disseminate information on the Project.

III. Setting up Local Offices

It is important to set up local offices which can be used as places where families are able to obtain information and, at later stages, carry out their registration, submit documents, etc. A person from the community is selected to work as a paid secretary in this office which will also be used as a base for the activities of the other members of the team.

IV. Preparing Informative Materials

Informative materials that are specific to each community should be prepared and published, like the “Booklet for Land Tenure Regularisation” setting out the particular situation of the community in relation to the issue, as well as the aims and stages of the project, office hours, etc. It is also important that each project has a name and a visual image that can be used for identification purposes at all times and in all means of communication with the community (such as the “Booklets”, invitations to meetings, T-shirts used by the teams, etc.).



SEU HUMBERTO – LIDERANÇA DE MANGUEIRA BOTAFOGO
MR HUMBERTO – MANGUEIRA BOTAFOGO COMMUNITY LEADER

³⁰ This work is normally based upon the request of a local group; as this generally concerns large settlements, work on involving and increasing awareness within a larger group becomes necessary.

³¹ Such as heads of residents' associations, schools, childcare and health centres; older residents; leaders of community, sporting, religious and cultural activities.

tema, bem como os objetivos e etapas do Projeto, horários de funcionamento do escritório, etc. É importante também que cada projeto tenha um nome, bem como uma imagem visual, que passe a ser a identificação do mesmo em todas os momentos e instrumentos de comunicação com a comunidade (como os "Cadernos", convocatórias para as assembléias, camisetas utilizadas pelas equipes, etc.).

V. Seleção e Treinamento dos Cadastradores

O Projeto tem adotado a política de selecionar jovens das próprias comunidades para desempenharem remuneradamente a função de cadastradores³², de preferência universitários, estratégia que tem se mostrado muito eficiente, por combinar habilidade técnica com conhecimento da realidade local. Uma vez selecionados, esses jovens passam por um processo intenso de capacitação, tendo o Projeto desenvolvido material didático próprio para este treinamento, dentre os quais o "Jogo da Regularização", que de forma lúdica apresenta os elementos e as possíveis variáveis de um processo de regularização fundiária.

VI. Sensibilização/ Informação/ Mobilização dos Moradores

Nesta etapa se realizam assembléias por setores da comunidade, quando se apresenta a proposta de intervenção, sua agenda e se recolhem sugestões. Também nas assembléias se procede à escolha de representantes de rua ou de setores da comunidade, cujas residências passam a funcionar como "entrepósitos" do Projeto, coletando documentos, distribuindo informes, etc³³. O momento de realização destas assembléias deve se dar dias antes da entrada em campo dos topógrafos, para que não se percam as informações e mobilização visando à cooperação com este serviço. Esta etapa de sensibilização/ informação/mobilização dos moradores não se esgota nestas assembléias iniciais, devendo-se permanentemente manter atividades com esta finalidade, tais como distribuição de boletins, participação nos eventos comunitários com quiosques e painéis informativos sobre o projeto, novo ciclo de assembléias quando e sempre que necessário, inserções informativas nos meios de comunicação local³⁴, etc.

³²Aqueles que irão às residências levantar os dados sócio-econômicos e "histórico da posse", necessários para o processo de regularização.

³³Tendo em vista o planejamento de se formar a partir de agora "agentes de regularização fundiária", conforme exposto no item II, estas duas funções deverão ser exercidas por um mesmo grupo de moradores.

³⁴Tais como rádios - comunitárias e carros de som.

V. Selecting and Training Registrars

The project has adopted a policy of selecting young people from the communities themselves, preferably university students, to work as paid registrars³². This strategy has turned out to be very effective, as it combines technical skills with local knowledge. Once selected, the young people undergo an intense training process using informative materials developed by the Project, including the 'Regularisation Game' in which the aspects and possible variables of a land tenure regularisation process are presented in the form of a game.

VI. Raising Awareness / Informing / Mobilising Residents

At this stage meetings are held with sectors of the community, at which the intervention proposal and its schedule are presented and suggestions are gathered. The meetings are also used for choosing representatives of streets or sectors of the community, whose homes can be used as 'repositories' for the Project, gathering documents, distributing information sheets, etc³³. These meetings should be held a few days before the surveyors arrive, so that information and motivation for co-operating with the service are not lost. This stage of raising awareness / informing / mobilising residents is not restricted to the initial meetings, and activities of this kind should be ongoing, including for instance the distribution of leaflets, participation in community events with kiosks and information panels about the Project, a new cycle of meetings if and when it is necessary, information contained in local media³⁴, etc.



ESCRITÓRIO LOCAL DA ROCINHA | LOCAL OFFICE IN ROCINHA



CADASTRADORES | REGISTRARS

³² They will go into homes to gather socio-economic information and the 'history of possession' required for the regularisation process.

³³ In view of plans to train 'community agents for land tenure regularisation', as stated in point II, these two functions should be performed by a single group of residents.

³⁴ Such as community radios and vehicles with loudspeakers.



A partir do serviço de levantamento topográfico são sistematizados os dados físico-urbanísticos do local. O levantamento deverá conter curvas de nível, acidentes geográficos, ruas, becos, áreas públicas, lotes comerciais & residenciais, projeção das construções e número de pavimentos das mesmas³⁵.

VIII. Elaboração do Projeto de Urbanização

Quando assim for a demanda, neste momento deve-se proceder à elaboração do projeto de urbanização. Este processo deve se dar de forma participativa, contendo, em linhas gerais, três etapas:

1. **Levantamento de dados** – são coletados dados secundários tais como a legislação para o uso e ocupação do solo existente para a área e/ou entorno; planos e projetos urbanísticos e de infra-estrutura urbana previstos para a região; população local e taxa de crescimento demográfico; etc.
2. **Caracterização Urbanística** – são realizadas oficinas com os moradores para que sejam indicados os principais problemas e características da área, o que irá apontar as diretrizes para a intervenção³⁶;
3. **Proposta Urbanística** – é elaborada a minuta de uma proposta que é então apresentada aos moradores em uma oficina. Esta proposta terá como principais componentes: a definição de um sistema viário; a delimitação e especificação das áreas de lazer; a definição de áreas para implantação de equipamentos públicos/ comunitários e a definição de lotes para reassentamento de famílias em áreas de risco ou em áreas necessárias para a abertura ou alargamento de vias.

³⁵ Quando se pretende realizar também a regularização das construções, será necessário o levantamento interno das construções.

³⁶ Dependendo do tamanho da comunidade e da complexidade dos problemas urbanísticos encontrados, mais de uma oficina se farão necessárias. O principal, contudo, é a utilização de metodologias participativas. Como exemplo de um dos instrumentos utilizados, citamos a sub-divisão de moradores em grupos temáticos, como por exemplo "ruas e calçadas", ou "praças e áreas públicas", distribuindo-se em seguida máquinas fotográficas, solicitando-se aos integrantes de tais grupos que registrem bons e maus exemplos existentes naquele tema. Estas fotos são depois discutidas em plenário, buscando-se em seguida formular propostas que multipliquem ou evitem a repetição de tais acertos ou erros.

VII. Surveying

The area is surveyed, documenting the urban / physical details of the area. The survey should include contour lines, geographical relief, streets, lanes, public areas, commercial and residential plots, plans of buildings and the number of floors they contain³⁵.

VIII. Preparation of Urban Upgrading Plans

When so required, the urban upgrading project should also be developed at this point. This process should be carried out in a participatory manner and contain, as a general rule, the following three stages:

1. Collecting information – *gathering of secondary data such as legislation on the use and occupation of land in the area; plans for urban upgrading and infrastructure provision in the region; local population figures and the rate of population growth, etc.;*

2. Urban Characterisation – *workshops are held with residents so that they can highlight the main problems and characteristics of the area for use in the directives for intervention³⁶;*

3. Urban Upgrading Proposal – *a draft proposal is prepared for presentation to residents in a workshop. The main components of this proposal include: establishing a roadway system; marking out and specifying recreational areas; establishing areas for the location of public/community facilities and selecting plots of land for the resettlement of families living in high-risk areas or in areas to be used for laying out or extending roads.*

³⁵ *When the aim is also to regularise the ownership of buildings, an internal survey will also be required.*

³⁶ *Depending on the size of the community and the complexity of urban-planning problems encountered, more than one workshop may be necessary. However, the main thing is to use collaborative methods. As an example of the approaches used, we cite the division of residents into thematic groups, such as for example 'streets and pavements' or 'squares and public areas', and then cameras are distributed with the members of such groups being asked to record good or bad examples of the theme concerned. These photos are then discussed at a summary meeting, and an attempt is made to formulate proposals for disseminating or avoiding the repetition of successes or mistakes.*

IX. Legislação Urbanística

Esta etapa é na verdade desenvolvida em articulação com a etapa anterior, utilizando-se os dados levantados e, nas oficinas de diagnóstico, abordando também questões a serem trabalhadas pela legislação (como por exemplo os problemas de densidade, ventilação e iluminação, a serem abordados quando da definição da altura máxima permitida para as construções). Uma legislação conterá basicamente as regras para uso e ocupação do solo (o tipo de atividade a que se destinam as construções e o local onde estas podem estar localizadas, tais como as atividades comerciais); definição das vias, áreas públicas e áreas privadas; fixação de gabarito por rua (altura máxima permitida para as construções); afastamentos e tamanho de lotes máximos e mínimos. Por fim, dois aspectos são considerados fundamentais:

1. A legislação deve ser simples em sua linguagem e breve em sua extensão³⁷. Estes fatores, aliados à realização de um processo participativo de identificação dos problemas e de suas eventuais soluções, farão com que a legislação possa ser apropriada e assumida pela população, condição básica para sua implementação. É bom lembrar que se está lidando com comunidades cuja dinâmica de configuração e crescimento foi informal, ou seja, sem pactos coletivos, e a tendência ao longo do tempo é que se sobressaiam os interesses dos mais fortes socialmente. A substituição dessa dinâmica "natural" e com tendência autoritária por uma dinâmica organizada, coletiva e democrática, não é tarefa simples e imediata.

2. A área como um todo deve ser declarada em lei municipal como uma Área de Especial Interesse Social – AEIS, o que lhe permitirá não só atender aos padrões urbanísticos e de construção especiais, como principalmente defendê-la de interesses imobiliário-financeiros³⁸.

³⁷ As minutas de legislações que temos realizado contém 3 ou 4 páginas em média, além de mapas em anexo.

³⁸ Uma AEIS gravará a área como de moradia popular, evitando assim que, depois de legalizada, urbanizada, e conseqüentemente valorizada, haja uma expulsão das famílias ainda que de forma legal, através da compra dos lotes, com posterior remembramento dos mesmos e/ou sua utilização como moradias para um público de maior poder aquisitivo, ou ainda para empreendimentos comerciais. Se isso ocorresse, estes compradores estariam se apropriando dos subsídios públicos investidos, deixando novamente as famílias em situação de desabrigo/abrigo precário, demandantes de novos investimentos públicos. Em síntese, haveria uma transferência dos investimentos e subsídios públicos realizados, além da perpetuação da demanda social por um habitat digno.

IX. Urban Planning Legislation

This stage is actually developed in conjunction with the preceding stage, by using information collected and, in troubleshooting workshops, by tackling issues to be dealt with by legislation (for example, problems of population density, ventilation and lighting that arise when the maximum height allowed for buildings is determined). In essence, legislation will contain rules on ground use and occupation (which activities and where they may be located, e.g. commercial activities); laying out roads, public areas and private areas; setting the dimensions of streets (maximum height allowed for buildings); spaces between buildings and the maximum and minimum size of plots:

- 1. Legislation should be simple in its language and brief in its content³⁷. These factors, combined with achieving a collaborative process for identifying problems and their solutions, mean that legislation should be appropriate and suited to local people – a basic condition for its implementation. It should be remembered that we are working with communities whose shape and growth were unofficial or without collective agreements, and there is a tendency in such situations for the interests of the strongest to dominate socially over time. To replace this 'natural' dynamic and its despotic tendencies with an organised, collective and democratic dynamic is not a quick or easy task.*
- 2. The area as a whole should be declared in municipal law as an Área de Especial Interesse Social [Area of Special Social Concern] – AEIS, which will enable it not only to meet special urban-planning and building standards but also to defend itself against real-estate and financial interests³⁸.*

³⁷ The items of draft legislation prepared contain three to four pages on average, in addition to maps.

³⁸ An AEIS will record an area as a place of residence, thereby avoiding – after it has been legalized, built up and consequently experienced an increase in value – the expulsion of families, even legally, by plots being bought up and subsequently acquired and/or used as dwellings for wealthier inhabitants or for commercial ventures. If this were to happen, such purchasers would be appropriating invested public subsidies and again leave families without a roof or at risk of losing it and claiming new public investments. In short, this would result in a transfer of public investments and subsidies made, plus a continued social demand for proper housing.

DEPOIMENTO DE ÂNGELA MARQUARDT³⁹

(ARQUITETA, EX-COORDENADORA PELA PREFEITURA DO COMPONENTE HABITAT DO PROGRAMA APD RIO)

“O processo de elaboração da legislação urbanística foi extremamente inovador, pois pressupôs um paulatino controle do desenvolvimento urbanístico pelos moradores. Legislação urbanística em si não é a novidade, já que existem oito favelas com legislação aprovada na cidade, mas no caso específico do Programa APD, grande atenção foi dado ao processo, e não ao produto. A Fundação Bento Rubião, com sua experiência em trabalho participativo, foi fundamental na condução dessa linha.

Muitas dificuldades existem, mas é bom lembrar o quanto já se caminhou até se chegar a esse ponto. O Poder Público evoluiu muito do tempo em que indicava a remoção como solução para aqueles que não se encaixam na legislação. Ou então havia a negação e os moradores tinham de se virar sozinhos, construindo suas próprias redes e infraestrutura.

O grande desafio, no momento atual, é de que as pessoas se incluam nesse processo ao invés de haver uma imposição; o desafio é o de inserir conhecimentos e dar subsídios para que os moradores possam brigar por condições melhores de vida, para que possam se perguntar que tipo de espaço estão construindo. Nesse sentido, o caminho escolhido pela FBR foi muito interessante. Através da metodologia proposta, os problemas foram detectados pelos próprios moradores. Foram eles também que criaram os critérios para as orientações contidas na publicação produzida e a sua tradução na legislação.

Uma coisa, porém, que devemos ter clara é que o controle por parte dos moradores não é suficiente; se há normas, a Prefeitura precisa fiscalizar. Claro, com envolvimento dos moradores de forma a que eles se envolvam com o espaço em que vivem. A legislação é um instrumento para os moradores, mas é preciso dar-lhes respaldo e órgãos acessíveis para que o controle possa se dar”.

³⁹ Depoimento dado durante a “Oficina de Avaliação do Programa APD Rio”.

STATEMENT BY ÂNGELA MARQUARDT³⁹
(ARCHITECT AND FORMER HABITAT COORDINATOR OF THE APD RIO PROGRAMME)

The process of elaboration of the urban legislation was extremely innovative because it foresaw a gradual control by residents of the urban development of the area. In itself, urban legislation is not a breakthrough; there are already eight squatter settlements in Rio with approved legislation, but in the specific case of the APD Programme, great emphasis was placed on the process rather than the product. The Bento Rubião Foundation, with its experience in participatory work, was fundamental in carrying out this line of work.

Many difficulties still remain but it is important to remember how far we have come to arrive at this point. The public authorities have come a long way since the time when removal was the solution for groups that did not fit into the existing legislation, or the time of denial of the very existence of these groups, when residents were forced to build their own systems and infrastructure.

Today, our greatest challenge is to include people in the process rather than imposing it upon them; to increase knowledge and provide support for the population to fight for better living conditions and to ask themselves what kind of space they would like to build. In this sense, the approach of the Bento Rubião Foundation was very interesting. Through the proposed methodology, the residents themselves identified the problems and developed the criteria for the guidelines contained in the publication and in current legislation.

One thing, however, that must be clear is that control by residents in itself is not sufficient; if there are regulations they must be enforced by the local authorities. This must always take place, however, with the involvement of the residents to ensure their engagement with the space in which they live. This urban legislation is a tool for the residents, but it must be coupled with support and accessible public institutions in order to make the control effective.

³⁹ Testimony given during the "Assessment Workshop of the APD Rio Programme"

X. Cadastramento e Qualificação

Em seqüência à topografia é feito o cadastramento, que será referenciado à planta do assentamento resultante desta topografia. A ficha de cadastramento não deverá ser muito longa, contendo os dados sócio-econômicos necessários à regularização. Neste item, mais uma vez, o projeto favorece a que as mulheres sejam qualificadas como autoras ou, no mínimo, co-autoras do processo de regularização, quando a relação conjugal existente não for juridicamente formalizada. Nesta ficha deverá também ser relacionado o "histórico da posse", fundamental para embasar a petição de regularização, bem como anexados os documentos que comprovem o tempo da posse. Os cadastradores deverão também orientar quanto aos documentos a serem reproduzidos e entregues no escritório.

XI. Elaboração de Plantas

A partir do levantamento topográfico procede-se à elaboração da planta geral da comunidade, registrando-a em seguida na prefeitura e no RGI - Registro Geral de Imóveis⁴⁰, obtendo-se assim a regularização do loteamento (no Rio de Janeiro denominado de PAL - Projeto Aprovado de Loteamento).

XII. Plantões Jurídicos

Regularmente e com ampla divulgação junto à população, são oferecidos plantões jurídicos, que visam a tirar dúvidas gerais e pessoais dos moradores⁴¹.

XIII. Elaboração da Minuta das Petições / Ações

Paralelamente a toda mecânica de coleta e registro de dados sociais e físicos, a equipe jurídica elabora o(s) modelo(s) de(as) petição(ões) daquela comunidade, que, quando não se tratar de um processo coletivo, se repetirá(ão) para cada uma das ações individualizadas⁴².

⁴⁰ O nome técnico para este procedimento é "averbação".

⁴¹ As questões de natureza pessoal mais comuns relacionam-se a situações conjugais.

⁴² Uma mesma comunidade poderá ter diferentes situações que levem à utilização de diferentes instrumentos jurídicos e, portanto, exigindo diferentes modelos de petição; por exemplo, um modelo para a utilização do instrumento do Usucapião Especial Urbano para uma parte da comunidade em área privada, e um outro para utilização da Concessão Especial de Uso para uma área pública.

X. Registration and Designation

Surveying is followed by registration which is based on the plans of the settlement produced during surveying. The application for registration should not be very long and should contain the necessary socio-economic information needed for the regularisation process. The project often favours women being designated as applicants, or at least joint applicants for the regularisation process when marital relations have not been legally formalised. The form should also contain the 'history of possession', an essential basis for the request for regularisation, and assembled documents as evidence of dates. The registrars should also provide information on documents to be reproduced and submitted to the local office.

XI. Drawing up of Plans

The survey is used as a basis for preparing a general plan of the community, its subsequent registration with city hall and the RGI – Registro Geral de Imóveis [General Real Estate Register]⁴⁰, and the regularisation of the land (in Rio de Janeiro this is called PAL – Projeto Aprovado de Loteamento [Approved Project for Land Subdivision]).

XII. Legal 'On Call' Assistance

Legal 'on call' assistance is offered and regularly disseminated amongst the local residents, providing residents with the opportunity to clear up any general or personal doubts⁴¹.

XIII. Preparing Draft Applications / Actions

Parallel to the mechanics of registering social and infrastructural information, the legal team draws up all necessary application form(s) for the community ; if a collective process is not involved, these forms will be produced individually for each specified action⁴².

⁴⁰ The technical name for this procedure is 'protocolling'.

⁴¹ The most common issues of a personal nature relate to marital situations.

⁴² A single community may have different situations which demand the use of different legal instruments and hence lead to different types of application; for example, a form for using the Special Urban Usucapião method for part of the community in a private area, and another for using the Special Concession of Use for a public area.

XIV. Instrução dos Processos

Tudo concluído, procede-se à "instrução", ou seja, à montagem dos processos. Cabe destacar que, a depender do número de famílias e das situações jurídicas encontradas, esta montagem pode ser altamente complexa, lembrando que são acoplados petição, documentos e plantas individualizadas⁴³. É importante, portanto, a existência de um programa de informática que racionalize e agilize este processo de montagem, ainda que o mesmo não seja imprescindível⁴⁴.

XV. Distribuição e Acompanhamento

Após a distribuição na justiça, o processo é acompanhado pela equipe jurídica, que informa regularmente à comunidade as etapas dessa tramitação, coletando informações adicionais, quando assim solicitado pelos juízes.

"USUCAPIÃO": RECONHECENDO O PASSADO PARA GARANTIR O FUTURO

Seu Humberto, hoje com quase 80 anos, lembra com invejável lucidez o dia em que a família chegou de Minas Gerais para morar na Rua Real Grandeza 546, bairro de Botafogo, cidade do Rio de Janeiro. Era dia cinco de maio de 1941. A família alugou uma das casinhas da vila, propriedade de portugueses, e ali se instalou.

Transcorreram-se os anos e a vila foi-se povoando. Tempos depois o proprietário veio a falecer e a sua família abandonou o local. Foi quando, então, os moradores começaram a se organizar e se propuseram a continuar pagando os impostos das casas.

Hoje são 110 residências que integram a comunidade, denominada Mangueira de Botafogo.

Na década de 1990, a Fundação Bento Rubião iniciou ali um projeto com crianças e adolescentes. As atividades estenderam-se por mais de uma década e serviram, entre outras coisas, como cenário

⁴³ Salvo, é claro, processos coletivos.

⁴⁴ A Fundação montou "manualmente" todo o processo de regularização do programa APD Rio, que envolveu mais de 1.000 famílias.

XIV. Implementing Procedures

When everything is ready, 'implementation' or the launch of procedures follows. It should be stressed that, according to the number of families and to the legal situations encountered, this can be a very complex business, given that individual applications, documents and plans have been assembled⁴³. It is important, therefore, to have a computer programme which rationalises and facilitates this implementation process, although it is not essential⁴⁴.

XV. Submission and Monitoring

After submission to the courts the process is monitored by the legal team who keeps the community regularly informed of progress with proceedings and gathers additional information as required by the judges.

'USUCAPIÃO': ACKNOWLEDGING THE PAST TO GUARANTEE THE FUTURE

Mr Humberto, now almost 80, remembers with enviable clarity the day he and his family arrived from Minas Gerais to live on Rua Real Grandeza 546, in the neighbourhood of Botafogo, city of Rio de Janeiro. It was the fifth of May, 1941. The family rented one of the small houses in a villa owned by a Portuguese family and settled there.

Years passed and the population in the villa increased. After a time, the owner passed away and his family abandoned the area. It was then that the residents began to organise themselves and proposed to continue paying taxes on the houses.

Today the community, called 'Mangueira de Botafogo', is composed of 110 households.

In the 1990's, the Bento Rubião Foundation began to work in the area with a project for children and youth. The activities extended for more than a decade and provided the opportunity, among other

⁴³ Except, of course, for collective processes.

⁴⁴ The Foundation implemented the whole of the regularisation process of the APD Rio program 'by hand'; this involved over 1,000 families.

para o início de uma discussão com a comunidade sobre a problemática da terra e a possibilidade do Usucapião, o instrumento jurídico que daria direito definitivo às famílias.

Quando a comunidade entrava na justiça com o processo de usucapião, morre a viúva do antigo proprietário, que já não vivia mais no local, mas que permitira por anos a permanência das famílias. Herdeiros desta senhora, sobrinhos que moravam fora do Rio de Janeiro, entraram com uma ação na justiça para despejar as famílias. Os advogados da Fundação entraram então como uma ação em oposição a esta reintegração de posse, e foram vitoriosos⁴⁵. Teria sido uma imensa injustiça social o fato de 3 ou 4 pessoas, que nem na cidade moravam, despejarem 110 famílias residentes por décadas no local.

Após esta vitória, os advogados entraram com a ação de usucapião para a regularização definitiva da área. Seu Humberto é o nome que encabeça a ação, e foi dele também a iniciativa de cadastrar e recolher os documentos de todos os moradores. A futuro dessas famílias encontra-se agora nas mãos da Justiça.

"Através desse processo de usucapião, a comunidade aprendeu muita coisa, ganhou conhecimento e agora espera, empolgada e ansiosa, o dia em que o Dr Waldyr vai nos informar que a ação foi concluída e nós vamos receber o título das casas", diz seu Humberto.

Um dos diferenciais significativos da Mangueira é a sua localização: a comunidade encontra-se encravada no bairro de Botafogo, na zona nobre da cidade do Rio de Janeiro. Desta maneira, a regularização fundiária representa, por um lado, o direito e a estabilidade e, por outro, a possibilidade real das famílias permanecerem bem localizadas e providas de infra-estrutura, serviços públicos e oportunidades de emprego.

O usucapião transformou-se em argumento e ferramenta da comunidade, conforme diz Seu Humberto: "as autoridades têm que reconhecer o nosso direito por tudo que nós lutamos, pelos impostos que nós pagamos... O usucapião é uma garantia, é dignidade para aquele que não possui nada..."

Um passado de lutas e sacrifícios, um presente cheio de expectativa. Um futuro que espera contar com vitórias e conquistas coletivas.

⁴⁵ Estes fatos ocorreram antes da promulgação do Estatuto da Cidade; se fato semelhante ocorresse hoje, o estatuto permitiria que se entrasse com uma ação de usucapião em defesa, que além da oposição à reintegração de posse, uma vez esta fase superada, procederia à regularização em definitivo da área.

things, to initiate a discussion with the community about the land issue and the possibility of filing for *usucapião* (adverse possession), a legal instrument that would grant definitive rights to the families.

Whilst the claim for adverse possession was in the process of being filed, the widow of the former owner, who no longer lived in the area but had allowed the families to stay there for years, passed away. Her heirs, nephews who lived outside the city of Rio de Janeiro, filed a lawsuit to have the families evicted. The lawyers at the Foundation filed a counter-suit against the repossession and won. It would have been a tremendous social injustice for three or four people, who didn't even live in the city, to evict 110 families who had resided for decades in the area.

Following this victory, the lawyers filed a claim of adverse possession for the definitive regularisation of the area⁴⁵. Mr Humberto is the name that heads up the case, and it was als his initiative to register and collect the documents of all the residents. The future of these families now lies in the hands of the Courts.

"Through this process of *usucapião*, the community has learned many things, acquired knowledge and now awaits, excited and anxious, the day in which Dr Waldyr will tell us that the case has been concluded and that we are going to receive the titles to the houses," says Mr Humberto.

One of the significant characteristics of Mangureira is its location: the community is located in the neighbourhood of Botafogo, a noble area of Rio de Janeiro. The land tenure regularisation therefore represents, on one hand, rights and stability and on the other hand, a real possibility for the families to remain in a good location with access to infrastructure, public services and employment opportunities.

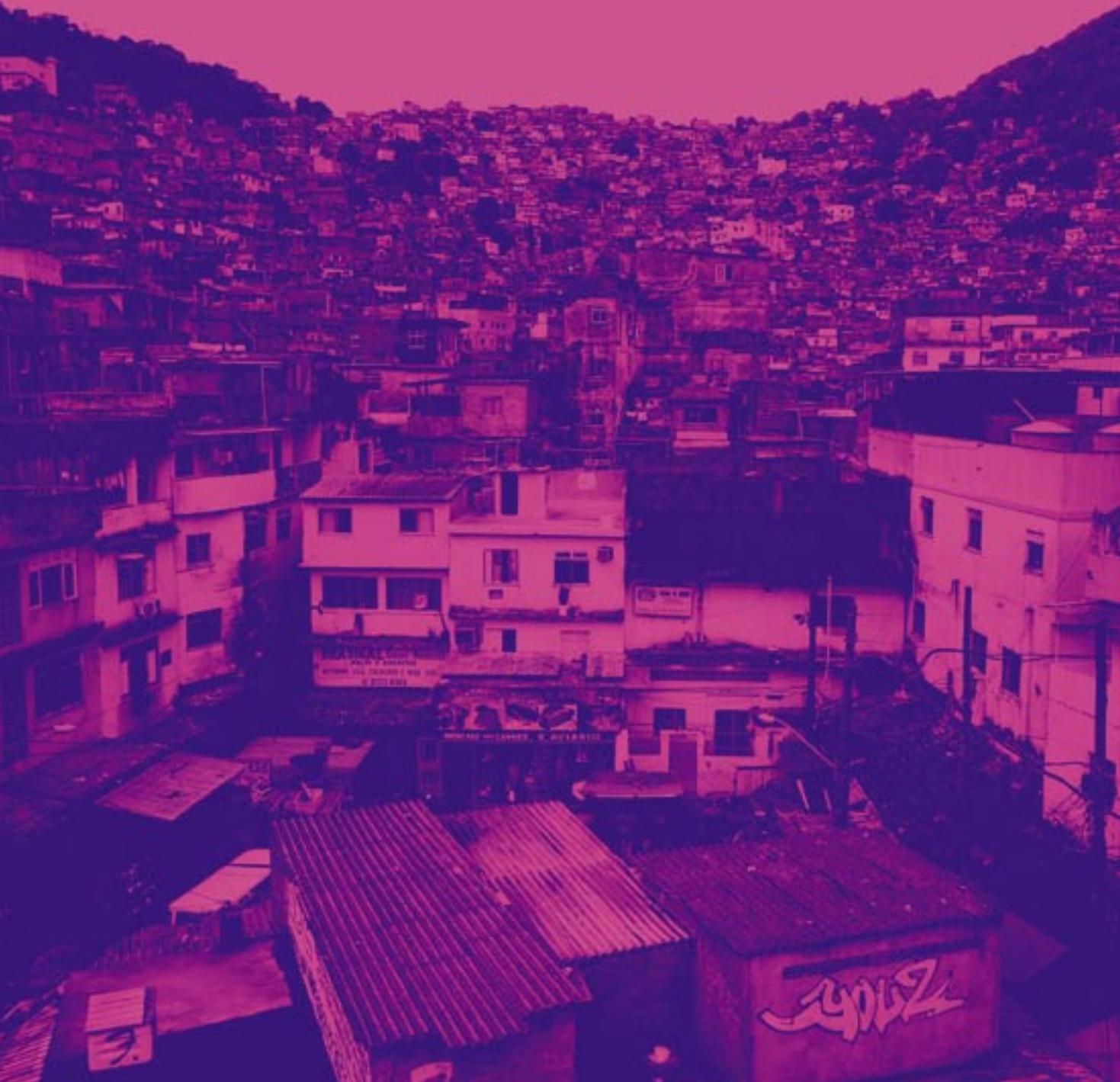
Usucapião has become an argument and tool for the community, as Mr Humberto states: "the authorities must acknowledge our rights, based on our struggle, on the taxes that we have paid... *usucapião* is a guarantee; it represents dignity for those who have nothing..."

A past full of struggle and sacrifice, a present full of expectations. A future that hopes for collective victory and achievements.

⁴⁵ These facts took place before the establishment of the Statute of the City; had it occurred today, the Statute would grant the right of filing a claim of *usucapião* as part of the defense, so that once the stage of opposition to repossession was complete, the case would proceed towards the permanent regularisation of the area.

VISTA AÉREA DA FAVELA DA ROCINHA
AERIAL VIEW OF THE ROCINHA SLUM





3.4.3. Instrumentos Adotados

Os instrumentos mais utilizados são a Usucapião Especial de Imóvel Urbano, o Usucapião Extraordinário a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e a Adjudicação Compulsória.

3.5. IMPACTO, LIÇÕES E DESAFIOS

Ao longo de sua existência, o projeto experimentou um expressivo crescimento quantitativo em seus atendimentos, conforme podemos observar no quadro abaixo.

Quadro de Atendimento do Programa Direito à Terra

1996 - 2005

ANO	Número de Grupos Atendidos	Número de Famílias Atendidas	Varição do número de famílias atendidas	Média do número de famílias por grupo atendido
1996	14	944	-	67
1997	16	1076	+ 14%	67
1998	18	1510	+ 40%	83
1999	20	1575	+ 4%	79
2000	19	1054	- 30%	55
2001	19	1.100	+ 4%	57
2001	32	3.930	+ 257%	123
2003	14	3.246	- 18%	232
2004	35	6.331	+ 95%	181
2005	27	7.891	+ 24 %	292

Cabe elucidar que para se obter o número total dos atendimentos não se pode simplesmente proceder ao somatório dos atendimentos em cada ano, pois a maior parte destes se repete por anos sucessivos, em função da natureza das atividades e, quando ações judiciais, em função da morosidade

3.4.3. Methods Adopted

The methods most frequently used are Special Usucapião for Urban Property, the Usucapião Extraordinário, the Special Concession for Residential Use, and Compulsory Adjudication.

3.5. IMPACT, LESSONS AND CHALLENGES

Throughout its existence the project has experienced a significant increase in its activity, as can be seen in the table below.

Right to Land Programme

1996 - 2005

YEAR	Number of participating groups	Number of participating families	Variation on the number of families	Average number of families per group
1996	14	944	-	67
1997	16	1076	+ 14%	67
1998	18	1510	+ 40%	83
1999	20	1575	+ 4%	79
2000	19	1054	- 30%	55
2001	19	1.100	+ 4%	57
2001	32	3.930	+ 257%	123
2003	14	3.246	- 18%	232
2004	35	6.331	+ 95%	181
2005	27	7.891	+ 24 %	292

It should be explained that obtaining the total number of cases assisted does not mean simply totalling the cases assisted in each year, as most of them are repeated in subsequent years owing to the type

na justiça⁴⁶. Considerando-se tais aspectos, os atendimentos realizados entre 1988 e 2005 beneficiaram um total de 14.343 famílias em 84 comunidades, números relevantes, sem dúvida alguma. Estes dados, aliados ao fato de que o Projeto, por limitações operacionais, não desenvolve estratégias de divulgação, nos levam a concluir que o número de comunidades na região em demanda por serviços jurídicos é expressivamente maior do que este quantitativo, além de permanente no tempo⁴⁷. Portanto, remoções são continuamente tentadas e/ou realizadas em um volume considerável, sem que os agentes envolvidos, públicos ou privados, busquem garantir ou encontrar alternativas ao direito à moradia da população ameaçada.

Analisando os atendimentos, é interessante observar um certo equilíbrio entre aqueles que se referiram a terrenos públicos (40%) e a terrenos privados (60%).

O gráfico seguinte se refere à distribuição das assessorias quanto ao tipo de ocupação:



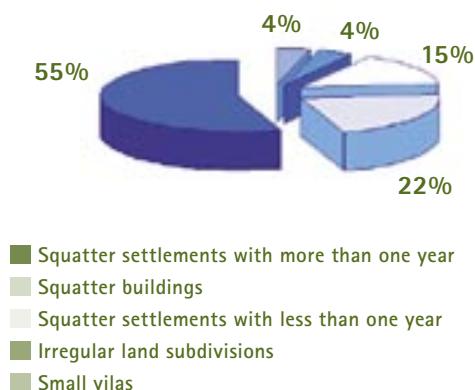
⁴⁶ Como exemplo, o processo de usucapião de 120 famílias da comunidade "Lote 600" na Rua Euclides da Rocha, em Copacabana, que tramita há quase 20 anos no judiciário!

⁴⁷ Se considerarmos as estatísticas oficiais de aproximadamente 200 mil moradias nas favelas da cidade, concluiríamos que o projeto, que vêm atuando majoritariamente na cidade do Rio de Janeiro, atendeu à cerca de 7 % desta população em 19 anos; a suposição de que, neste período, um número muito maior do que este tenha enfrentado problemas e riscos fundiários é dedutível e também alarmante.

of activities and, when legal actions are involved, to the slowness of the legal process⁴⁶. Taking these aspects into account, a total of 14,343 families in 84 communities were assisted between 1988 and 2005, significant numbers indeed. These numbers, allied to the fact that the project does not publicise information due to operational limitations, lead us to conclude that the number of communities in the region seeking legal services is significantly greater than these figures and is ongoing⁴⁷. Indeed, evictions continue to be attempted and/or implemented in considerable numbers, without the agencies involved, be they public or private, seeking to guarantee or find alternatives the right of threatened communities to land and housing.

When analysing cases of assistance it is interesting to note a certain balance between those involving public land (40%) and those involving private land (60%).

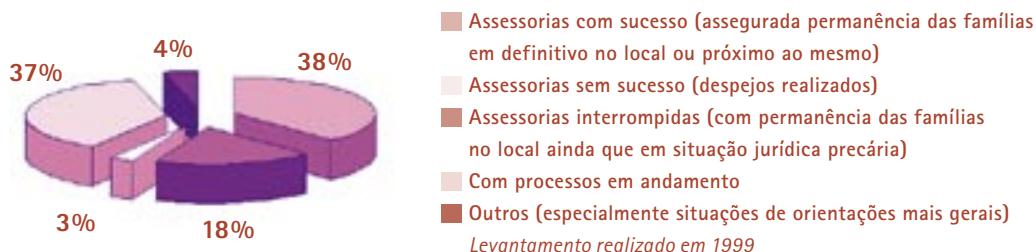
The following graph shows distribution of assistance according to the type of occupancy:



⁴⁶ Such as, for example, the usucapião process for 120 families of the 'Lote 600' community on Rua Euclides da Rocha in Copacabana which has been before the courts for nearly 20 years.

⁴⁷ If we consider the official statistics of approximately 200 thousand households living in squatter settlements in the city, we would conclude that the project, which is implemented mainly in the city of Rio de Janeiro, has assisted approximately 7.5% of the population in 19 years; the supposition that, in this period, a much larger number than this has experienced problems and risks with land tenancy is both likely and alarming.

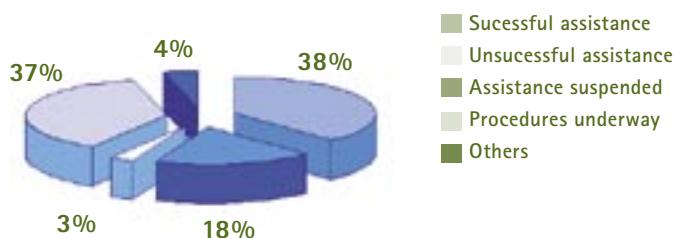
É importante destacar também, ainda que a partir de levantamento não atualizado (realizado em 1999), sem que se considerem as assessorias de regularização fundiária, que entre os atendimentos efetuados, o número de casos concluídos sem sucesso é muito reduzido, conforme o gráfico a seguir.



Este gráfico revela alguns aspectos importantes. O primeiro, a que já nos referimos anteriormente, refere-se ao elevado número de assessorias interrompidas, expressando a desmobilização das famílias quando do afastamento do risco, situação, via de regra, que não o é em definitivo. Um segundo fator revelado, dado o elevado número de processos em andamento, é o de que a justiça, com sua morosidade, atua como inibidor de respostas mais ágeis e eficazes para o problema, quando deveria ser o inverso. Por fim, destaca-se o elevado número de famílias que tiveram sua permanência no local ou seu acesso à terra viabilizada. Esta eficácia nos parece ser consequência de dois fatores: por um lado a seriedade e qualidade com que se busca prestar

⁴⁸ Considerando-se apenas as ações concluídas, a percentagem de assessorias que garantiram o direito à moradia das famílias atinge 82% do total, seja através de ações judiciais, administrativas ou as que envolveram negociações e lobby.

It is also important to stress that, although based on information that has not been updated and not considering assistance with the regularisation of land ownership, the number of assisted cases that have failed is very low, according to the graph below.



This graph reveals some important aspects. Firstly, as we stated above, there are a large number of cases in which assistance has been suspended, revealing the de-mobilisation of families once the risk has been removed, although in general such risks are not eliminated permanently. A second factor that comes to light - in view of the large number of procedures underway - is that the slowness of the legal system inhibits quick and effective solutions to the problem, when the opposite should be the case. Lastly, there is a clear indication of the large number of families whose right to stay in an area or whose access to land has been made possible. We believe that such effectiveness is the result of two factors: on the one hand the assiduity and quality of the service we seek to offer despite the difficulties and limitations ; and, on the other, the availability of a

⁴⁸ If only those actions that have been concluded are taken into account, the percentage of assisted cases entitling families to housing is 82% of the total, whether via legal or administrative actions or procedures involving negotiation and lobbying.

o serviço, em que pesem as limitações e dificuldades⁴⁸; por outro indica a disponibilidade no país de variados instrumentos jurídicos e de negociação, capazes de garantir e regularizar a posse da terra de ampla parcela da população. O que ocorre é que há um desconhecimento deste instrumental, e de forma mais radical um desconhecimento do próprio direito à moradia, levando a que se cometam injustiças, ilegalidades e despejos. Há que se diagnosticar o forte preconceito e desinformação da sociedade em relação ao tema, que comumente considera esta população ilegal e "invasora", tratando-se, ao contrário, de uma população com direitos não efetivados e/ou reconhecidos⁴⁹.

Portanto, há que se distinguir que nem toda situação de irregularidade fundiária significa ilegalidade, o que talvez só ocorra com uma minoria, ainda que também estas devam ter seu direito à moradia garantido. A legalidade desta matéria no Brasil, como já vimos, é emoldurada pelo "direito à moradia", assegurado na Constituição Federal, e pelo Estatuto da Cidade, lei que estabelece o instrumental jurídico para a concretização de tal direito.

Assim, a experiência traz a evidência de que é possível, necessário e urgente se empreender no país, como em outros países com condições sócio-econômicas semelhantes, um massivo processo de regularização fundiária, o qual fatalmente traria impactos variados. O primeiro seria o de afastar de vez o risco das remoções, sempre a ameaçar os direitos dos pobres. Um segundo, de caráter subjetivo, mas constitutivo de um

⁴⁹ No sentido inverso, os assim considerados pela sociedade como "proprietários", muitas vezes nunca o foram, e em outras perderam o domínio do imóvel por mau uso ou abandono, sendo ainda assim vistos por esta sociedade como "usurpados" em seus "direitos".

variety of legal and negotiation instruments capable of guaranteeing and regularising land ownership for a large proportion of the population. The problem is that these instruments are not widely known and, more seriously, that the right to housing is not known, enabling injustices, illegal acts and evictions to be perpetrated. There is a need to address the prejudices and misinformation of a society which considers such people as illegal and 'trespassers', whereas in reality these are people whose rights have not been asserted and/or recognised⁴⁹.

Hence it should be recognised that not every situation of irregular land tenure implies illegality, this may be so in only a minority of cases (even here, the right to a house should be pursued). In Brazil the legality of this area is framed, as we have seen, by the 'right to housing', enshrined in the Federal Constitution and in the *Statute of the City*, a law which establishes a legal instrument for the assertion of this right.

This our experience teaches us that a large-scale process of regularisation of land tenure is possible, necessary and urgent in this country and in other countries with similar socio-economic conditions. Such a process would bring about a range of impacts. The first would be to eliminate once and for all the risk of forced removals which is a constant threat to the rights of the poor. The second, of a subjective nature but leading to a different level of citizenship within the country, would be the historic emancipation of the black population and the poor from exclusion, also in respect of access to land. Emphasis should be given here to a study by the World Bank in which this institution, highlights social inequality as the main obstacle to development in countries like Brazil and identifies as one of the main strategies for overcoming it the regularisation of land tenure in unofficial neighbourhoods.

Another important impact would be of an economic nature. Beneficiary families would see their property rise in value, therefore a factor for distribution and generation of income, and this could also be achieved by facilitating access to credit secured by means of their regularised property. As in many countries, real estate mortgages would form the main

⁴⁹ Conversely, those considered by society as 'owners', had in some cases never been so and in others had lost possession of property because of misuse or abandonment, and were even viewed by society as having had their 'rights usurped'.

outro patamar de cidadania no país, seria o resgate histórico da exclusão a que os negros e pobres foram lançados também no campo do acesso à terra. Cabe aqui destacar estudo do Banco Mundial, em que esta instituição aponta a desigualdade social como o principal entrave para o desenvolvimento de países como o Brasil, e indica como uma das principais estratégias para superá-la a regularização fundiária dos bairros informais.

Um outro importante impacto seria de natureza econômica. As famílias beneficiadas teriam uma valorização de seus imóveis, portanto um fator de distribuição e geração de renda, o que se daria também pela facilitação do acesso a empréstimos, uma vez que poderiam oferecer seus imóveis regularizados como garantia. Hipotecas imobiliárias iriam se constituir, como em muitos países, na principal e mais expressiva garantia de acesso a financiamentos habitacionais ou comerciais entre os mais pobres, inserindo-os na economia formal. Além deste impacto "doméstico" na economia dos excluídos, um processo massivo de regularização traria ainda um impacto na "economia urbana" mais geral; na cidade do Rio de Janeiro, tomando-se os dados oficiais de cerca de 400 mil domicílios irregulares em favelas e loteamentos, a um valor hipotético médio de R\$ 30 mil por unidade, poder-se-ia ter mais de dez bilhões de reais injetados na economia⁵⁰, sem contar as previsíveis valorizações dos imóveis regularizados. A transformação deste passivo em ativo econômico traria benefícios para todos, não apenas para a população residente em favelas, por gerar empregos e oportunidades por toda a cidade e faixas da população.

Por fim e ainda como impacto de um processo de regularização fundiária, os assentamentos informais teriam a base jurídica para empreenderem sua regularização também urbanística e ambiental.

É preciso compreender que nossas sociedades, desiguais e excludentes, "empurraram" a população mais pobre para a "irregularidade", da qual é ela a maior vítima. A solução para a questão deve ser dada por políticas públicas de regularização fundiária e urbanística dos assentamentos populares. Deve-se abolir de vez a "solução" remoção de favelas, que apenas muda o problema de endereço. Adotar uma política de remoção ou relegar à informalidade fundiária imensas áreas de nossas cidades é trafegar na contramão das lições históricas, do marco jurídico vigente, das potencialidades econômicas, da possibilidade de ordenamento urbanístico e ambiental e, principalmente, da enorme dívida sócio-territorial existente em cidades como o Rio de Janeiro, localizadas em países como o Brasil.

⁵⁰ Equivalente ao orçamento anual da prefeitura (investimento, dívidas e custeio) e a cerca de 12% do Produto Interno Bruto da cidade.

and most expressive guarantee of access to financing for housing or businesses among the poorest, thus enabling their insertion into the formal economy. In addition to this 'domestic' impact on the economy of the excluded, a massive process of regularisation would also have a more general impact on the 'urban economy'; in Rio de Janeiro, based on official data of around 400 thousand irregular dwellings in squatter settlements and irregular land subdivisions and an assumed average value of R\$ 30 thousand (US\$ 13 thousand) per unit, we would see nearly R\$ 10 billion (US\$ 4.2 billion) injected into the economy, not including the foreseeable increase in the value of the regularised property. The transformation of this liability into an economic asset would bring benefits to all, not only to people living in the slums, through the generation of jobs and opportunities for the entire city.

Lastly and also as a consequence of a process of land tenure regularisation, unofficial settlements would also have a legal basis for regularising their urban and environmental situation.

We must understand that unequal and restrictive societies have 'pushed' the poorest into the 'irregularity' of which they are the greatest victims. The solution to this should be through public policies for the urban and land tenure regularisation of informal settlements. The 'solution' of slum clearance, which only shifts the problem to another address, should be abolished. To adopt a policy of clearance or to consign large areas of our cities to irregular land tenure is to oppose the lessons of history, the current legal framework, the economic potential, the possibility of planning and environmental regulation and, especially, the enormous social divide that currently exists in Brazilian cities such as Rio de Janeiro.

⁵⁰ Equivalent to the annual municipal budget (investment, debts and costs) and to approximately 12 per cent of the Gross Domestic Product of the city.



GLOSSÁRIO

- 1 | **ADJUDICAÇÃO COMPULSÓRIA** – atribuir a alguém a propriedade de um bem imóvel, por juiz de direito e em ação própria, em face de documento público de promessa de venda, devidamente quitada, considerada a recusa do vendedor em dar a escritura definitiva;
- 2 | **CESSÃO DE USO COMO DIREITO REAL RESOLÚVEL** – documento que cede o uso, por prazo determinado, de áreas de terras públicas a particulares, devendo ao final do prazo ser o uso devolvido ao órgão cedente;
- 3 | **DEFENSORIA PÚBLICA** – órgão público responsável pela Assistência Jurídica e Judiciária gratuitas, a pessoas juridicamente pobres. No Rio de Janeiro, esse órgão conta em sua estrutura, com um núcleo de advogados (defensores) especializados no atendimento aos conflitos de terra, mais conhecido como "núcleo de terras";
- 4 | **DESAFETAÇÃO** – exclusão de atribuição de uso, dada a terras e prédios públicos determinados. Por exemplo: um espaço público afetado ao uso de uma praça onde foram construídas moradias; a população deve então reivindicar a DESAFETAÇÃO da área de praça para que seja afetada, ou seja, atribuída a finalidade residencial;
- 5 | **DESAPROPRIAÇÃO** – Ato do Poder Público, que retira por autorização legal o direito de propriedade do particular, e se outorga o mesmo direito, de forma discricionária, vale dizer, por autoridade própria; A desapropriação somente pode ocorrer por utilidade pública ou interesse social;
- 6 | **DESAPROPRIAÇÃO PRIVADA** – Ato do Poder Judiciário provocado pelo interessado, de transferência da propriedade de um particular para outro que lhe tenha o uso, por preço fixado em avaliação judicial. Disposição do Código Civil de 2002;
- 7 | **ESTATUTO DA CIDADE** – Lei federal número 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os capítulos da Constituição Federal que tratam da questão urbana; no caso específico da temática fundiária, estabelece uma série de princípios e instrumentos que facilitam às populações pobres, o acesso, permanência e regularização jurídica de seus assentamentos;
- 8 | **FÓRUM DA REFORMA URBANA** – rede nacional de movimentos sociais, ong's, sindicatos e entidades de ensino e pesquisa, que desde o processo de formulação da Constituição Brasileira em 1988 propõem, luta pela implementação e monitora legislações, políticas públicas, programas e projetos, etc. que universalizem o acesso à cidade e à moradia.

CONTENTS

- 1 | **COMPULSORY ADJUDICATION** – to attribute to someone the ownership of a property, through a judge and in the face of a public document with a promise of sale, duly acquitted, considering the refusal of the vendor to hand over the definitive title to the property.
- 2 | **'CESSÃO DE USO COMO DIREITO REAL RESOLÚVEL'** – document that provides the right to use land, either public or private, for a set period of time, after which the use must be returned to the body granting the land.
- 3 | **PUBLIC DEFENDER** – public body responsible for free Legal and Judiciary assistance to low-income individuals, and households. In Rio de Janeiro, this body is composed by defence lawyers, specialists in assistance in cases involving land disputes, more commonly known as “nucleo de terras.”
- 4 | **ALIENATION** – exclusion of the attribution of use, given to specific land and public buildings. For example: a public space is affected by the use of a public square in a residential area; the residents must then claim the **ALIENATION** of the public area that is affected; that is, attributed with a residential use.
- 5 | **EXPROPRIATION** – Action of the public authorities that legally removes the property rights of an individual or household and grants the same rights, in a discretionary manner, to another party; the expropriation can only occur on the basis of public use or for social purposes.
- 6 | **PRIVATE EXPROPRIATION** – Action of the Judicial authorities, on the initiative of the interested party, for transfer of property from one private individual or household to another who will make use of it, at a price fixed through judicial assessment. Provision of the Civil Code of 2002;
- 7 | **STATUTE OF THE CITY** – Federal Law number 10.257, of 10th July 2001, which regulates the chapters of the Federal Constitution that refer to urban issues; in the specific case of land-related issues, it establishes a series of principles and instruments to facilitate access by the poor to secure land tenure.
- 8 | **FORUM FOR URBAN REFORM** – an international network of social movements, NGOs, trade unions and academic and research organisations that have, since the formulation of the Brazilian Constitution

9 | GRATUIDADE DE JUSTIÇA – direito de particular movimentar a Justiça para reivindicação e consolidação de direitos, inteiramente grátis tanto no que se refere ao processo, quanto às consequências cartorárias desse processo (registros e certidões) e desde que ganhe, como salário ou outra forma de retribuição pelo trabalho, até 04 (quatro) salários mínimos;

10 | INTEIRO TEOR – expressão referida a certidões de tudo que consta em determinados registros públicos, e quase sempre referidos ao direito de propriedade;

11 | ÔNUS REAIS – garantias imobiliárias que recaem sobre a propriedade imóvel em razão de transações específicas, quase sempre com financiamentos públicos ou particulares. Ex. Hipoteca ;

12 | POSSE – uso, gozo, fruição e disposição de coisa alheia imóvel (pode ser móvel também), de forma continuada e pacífica;

13 | PROJETO APROVADO DE LOTEAMENTO – parcelamento do solo aprovado junto aos órgãos públicos municipais competentes;

14 | REINTEGRAÇÃO DE POSSE – Ação judicial para recuperação de posse justa, perdida por intervenção indevida de terceiros. Essa ação pode se constituir em oposição para fins de usucapião;

15 | REGISTRO GERAL DE IMÓVEIS – Cartório Notarial que mantém o registro da propriedade imóvel desde a aquisição originária, em cadeia sucessória, servindo como marco legal da propriedade imobiliária;

16 | USUCAPIÃO – Além do USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO INDIVIDUAL OU COLETIVO, descrito no item 3.4.1., é freqüente também, em processos de regularização fundiária, a utilização do USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIO, aplicável àquele que possuir imóvel por mais de 15 anos, sem oposição e interrupção, prazo este que se reduz para 10 anos quando: utilizado para moradia ou realizadas obras ou utilizado para serviços de caráter produtivo.

in 1998, proposed, struggled to implement and monitored legislation, public policy, programmes and projects, etc. that create universal access to housing and to the city.

9 | FREE LEGAL AID – the right of an individual or household to go to court to demand and consolidate his rights; it is entirely free of charge in terms of the process and documentation as long as the total income does not exceed four times the minimum monthly wage;

10 | VERBUM AD VERBUM – an expression that refers to certificates of everything contained in specific public registry offices; almost always refers to property rights;

11 | REAL PROPERTY LIEN – real estate guarantees that fall back on the property as a result of specific transactions, almost always involving public or private financing (e.g. mortgage);

12 | 'POSSE' – continuous and pacific use, enjoyment and ownership of property.

13 | APPROVED SUBDIVISION PLANS – subdivision of land approved by the relevant municipal authorities;

14 | REPOSSESSION – Judicial act to recover just ownership, lost through undue intervention by a third party. This action can be constituted in opposition for the purposes of usucapião;

15 | GENERAL PROPERTY REGISTRATION – registry office that keeps a record of the property from its original purchase, through the chain of succession, serving as a legal framework for the property;

16 | ADVERSE POSSESSION (USUCAPIÃO) – In addition to the SPECIAL USUCAPIÃO FOR INDIVIDUAL OR COLLECTIVE URBAN PROPERTY, described in item 3.4.1., it is also frequent, in processes of land tenure regularisation, to use the EXTRAORDINARY USUCAPIÃO, which is applicable to has occupied a property for longer than 15 years, without opposition or interruption. The time limit is reduced to ten years when the property is used for residential or productive purposes.

