



CÂMARA DOS DEPUTADOS

(DA SRA. BENEDITA DA SILVA)

ASSUNTO:

Dispõe sobre os imóveis públicos adquiridos por usucapião.

DESPACHO: APENSE=SE AO PL Nº 5.788/90

AO ARQUIVO

em 05 de abril de 1993

DISTRIBUIÇÃO

Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_

O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_

Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_

O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_

Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_

O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_

Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_

O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_

Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_

O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_

Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_

O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_

Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_

O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_

Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_

O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_

Ao Sr. \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_ 19\_\_\_\_

O Presidente da Comissão de \_\_\_\_\_

PROJETO N.º 3624 DE 19 93

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

PROJETO DE LEI Nº 3.624, DE 1993

(DA SRA. BENEDITA DA SILVA)



Dispõe sobre os imóveis públicos adquiridos por usucapião.

(APENSE-SE AO PROJETO DE LEI Nº 5.788, DE 1990).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em 16/ 03 / 93

Presidente

PROJETO DE LEI Nº 3624, DE 1993

- Dispõe sobre os imóveis públicos adquiridos por usucapião.

Da Deputada BENEDITA DA SILVA

O CONGRESSO NACIONAL Decreta:

Art. 1º - Os imóveis públicos ocupados por favelados poderão ser adquiridos por usucapião.

Parágrafo Único - Esta lei não se aplicam em locais considerados Patrimônio Culturais da Humanidade.

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.





J U S T I F I C A Ç ã O

Depara-se o Brasil neo-republicano com agudo processo reivindicatório em todos os setores, emergindo dos conflitos sociais decorrentes do acirramento da resistência humana contra as privações impostas pela ordem econômica vigente no País. É a luta desigual dos sem-terra, dos sem-teto, dos sem-trabalho e mesmo dos sem-pão.

Essa crescente mobilização em torno de direitos elementares e dos quais tem sido alijada grande parcela da população, notadamente da população favelada, que atinge hoje de um terço à metade da população global das grandes cidades brasileiras suscita confrontos marcantes de pessoas vítimas de arbítrio de um processo exploratório, acossadas pelas contingências das necessidades primárias, total desassistência, premidas pela miséria e pelos arroubos da especulação do espaço urbano.

Este o problema da moradia no Brasil, mormente no contingente urbano, onde o processo de favelização, invasão de terrenos públicos e privados e amontoamentos humanos acontecem em qualquer local, à margem da lei, por obra e graça de uma realização econômico-social segregacionista, excludente e gratificante.



Os favelados estão como que caminhando para trás, empurrados cada vez mais para a beira da sarjeta, impossibilitados de morar com a família numa habitação para gente, forçados a invadir, esbulhar e ocupar áreas urbanas para construir a arquitetura da humilhação, sintetizada na miséria humana simbolizada no "troço" que monta restos de material emprestável para constituir a moradia da família.

É a imagem tétrica do quadro desumano que os governos estão acostumados a assistir, impassíveis, na incoerência de sua incompetência, desde fins do século passado, sem qualquer iniciativa válida para intentar modificá-lo, e que, por inúmeros fatores, vem aumentando em ritmo acelerado em todas nossas grandes cidades numa inédita tendência de, a curto prazo, a população favelada tornar-se superior à não-favelada, parecendo que o "tudo pelo social" vem caminhando em sentido contrário.

O que se vislumbra, nesse quadro de desespero social, é a ameaça do Estado aos que contra a ordem pública, Estado este que não assegura aos seus "cidadãos" - se é que podemos chamá-los assim - os mais mezinhos direitos, expulsando-os do contexto em que vivem, forçando-os a forjar suas inóspitas condições de vida, ora sob viadutos e pontes, ora morros, onde periodicamente são vítimas de catástrofes.





A grande leva de pessoas que abandonam o campo, o meio rural - onde também as condições de vida são as piores possíveis - em busca de melhores oportunidades nas cidades, depara-se com a falta de trabalho, de equipamentos urbanos e comunitários, de organização, de planejamento da estrutura social capaz de garantir-lhe um mínimo de sobrevivência. Daí, a marginalização, refletindo situações indesejáveis, onde as potencialidades de crianças e adolescentes deixam de ser desenvolvidas para as coisas úteis e necessárias ao real desenvolvimento do País, desabando, via de regra, para os amplos caminhos da marginalização que lhes são abundantemente oferecidos.

Como a maioria desses amontoados de habitações subnormais são ocupados por negros, acredita-se que o núcleo inicial das favelas foi constituído pelos negros livres, totalmente desassistidos após o ato libertário da Princesa Isabel em 1888 e lá permaneceram seus descendentes, após um século, sofrendo o mesmo descaso das autoridades responsáveis, agora acompanhados por favelados de outras etnias fugidos das agruras do meio rural.

Favela é o nome genérico dado aos aglomerados de casebres, barracos, palafitas, mocambos e outras formas degradantes de moradia, amontoados em áreas públicas ou particulares, densamente povoados (às vezes cada casebre é ocupado por 15 ou 20 pessoas), sem traçado, sem arruamento e des-



tituídos dos serviços públicos essenciais.

Um dos traços mais significativos das cidades brasileira é o acentuado crescimento da população favelada. A favela constitui o traço comum de todas nossas cidades, de Manaus a Porto Alegre, sem excluir Brasília. Somente no Rio de Janeiro existem quase três milhões de pessoas nessas condições de vida.

Favela é vida, lirismo, dor e poesia; é gemido e música, lágrimas e dança, fuga e carnaval, cachaça, nostalgia e muitas vezes desesperança. Constitui o problema de pessoas de uma humildade ferida, de uma história violada, do sonho transformado em pesadelo, de desesperança para os filhos, que, no atual quadro, não terão quaisquer perspectivas de futuro.

Apesar disso, canta o genial poeta negro do morro:

"Nossos barracos são castelos, em nossa imaginação." (Cartola).

É fundamental que se assinale que o problema de incapacidade de retenção do homem no meio rural (por falta de solução adequada das autoridades), provocando as intermináveis migrações que proliferam as áreas de habitações subnormais nas cidades, vem sendo fenômeno inflacionário, ficam im





possibilitadas de pagar o aluguel residencial que triplica a cada seis meses ou sextuplica a cada doze meses e vão sendo desalojadas, tornando-se compulsoriamente faveladas, por não disporem de outra alternativa.

Sem luz, sem água, sem esgoto, os barracos se estendem como charcos vergonhosos à margem das rodovias, atestando a incapacidade dos governantes, abrigando de um terço à metade dos habitantes. Tais pessoas querem proteger-se do frio, do calor, da fome, da doença, da sujeira, da promiscuidade, enfim, querem existir; desejam um ambiente que simplesmente não ameace suas vidas e sua dignidade. As famílias são numerosas, com grande número de filhos e alto índice de mortalidade, a existência de tal quadro configura a verdadeira "violência", a ausência de humanismo, de solidariedade e de justiça.

Por incrível que pareça, mais de metade da população mundial viverá nas cidades no ano 2.000, quando a questão da favela tornar-se-á cada vez mais grave, notadamente nas capitais dos países em desenvolvimento, que deverão ter favelas e áreas ocupadas por invasores, obrigando mais de metade da população urbana. São exatamente tais áreas que suportam o impacto do êxodo rural e o acelerado crescimento urbano.





Serão as favelas assimiladas através do "metabolismo urbano" normal ou já atingiram tamanha proporção que constituem um "processo urbano canceroso."?

Com o crescimento demográfico atual e com a duplicação da população a cada 25 anos, calcula-se que o número total de pessoas que habitam hoje o planeta superou a soma de todas as que viveram e morreram no passado. Assim, o homem tem de construir, em menos de 25 anos, mais unidades habitacionais do que toda a humanidade já construiu até hoje.

Nos países subdesenvolvidos, a explosão urbana fez-se acompanhar por uma ausência do poder público na disciplina e organização do crescimento das cidades. O processo de favelização corre o risco de caracterizar o progresso urbano da cidade no final do século XX. Não constitui apenas um fenômeno periférico ao núcleo urbano principal, mas identifica-se hoje com o próprio tecido urbano, onde quer que se apresente. O Brasil tornou-se eminentemente urbano, em processo acompanhado pela formação de imensos bolsões de pobreza. Esse processo de favelização crescente revela-se de forma aguda, quando se avalia o nível de saúde, educação e infraestrutura básica de serviços essenciais encontrados em áreas dessas cidades.

O processo de urbanização no Brasil deu-se sem que houvesse transformações econômicas capazes de absorver, produtivamente, uma crescente oferta de mão-de-obra, provocada'



pelo aumento do fluxo migratório ou devido ao crescimento na  
tural da cidade. É interessante notar que a limitação do merca  
do de trabalho urbano, oferecido pelo processo de indus-  
trialização, foi o responsável por um tipo de urbanização  
sem industrialização. Destarte, os subúrbios, as cidades-dormi  
tórios já nascem com sua conotação negativa em função da  
incapacidade da cidade industrial em absorver organicamente'  
essas novas populações.

Tais aglomerações em torno do núcleo urbano demonstr  
am como ocorre o ciclo característico da exploração da terra  
e do homem: especulação com a terra (daí a pressão dos  
proprietários sobre o morador favelado), formação de capi-  
tal, investimento do capital na construção para manter o ci-  
clo. O valor de uso da cidade foi substituído pelo valor de  
troca da cidade capitalista.

O processo de crescimento da população é acompanhada  
do por uma inchação urbana, no qual o desenvolvimento urbano  
ocorre em função da especulação com terrenos e imóveis, e  
não como consequência do próprio processo de industrializa-  
ção. Assim, a urbanização ocorre de forma conflitante com a  
industrialização, o crescimento da cidade choca-se com o de-  
senvolvimento econômico, ainda que constituam dois aspectos  
do mesmo fenômeno.





O Rio de Janeiro, por exemplo, constitui viva demonstração do fosso que se alarga entre os índices de urbanização e a absorção da força de trabalho disponível e não aproveitada.

Partiu-se do pressuposto de que o desenvolvimento econômico nacional traria em seu bojo as soluções possíveis para os impasses urbanísticos. Ignorou-se que o inédito fenômeno da urbanização, nos moldes encontrados na sociedade industrial, produziria seus próprios anticorpos. A favela passou a ser parte desse processo e não uma etapa de suas manifestações iniciais. Assim, por exemplo, a exigência de metragem mínima para o reconhecimento oficial de vias públicas mostra a defasagem entre a proposta legal e a realidade social. E por toda a variada legislação urbanística encontram-se exemplos semelhantes.

O problema de legalização de posse da terra constitui a reivindicação principal dos favelados. A visão da favela como algo "a margem da sociedade", espaço desocupado, antro de crimes e violência urbana vem sendo substituída por uma mais favorável que identifica a favela como basicamente lugar de moradia de uma população pobre e trabalhadora, que observa as leis. Nessa visão, a favela é parte integrante da cidade.



A política social tem constituído um subproduto de nossa política econômica, na qual as prioridades são dadas primeiro ao Estado e segundo às classes mais abastadas da sociedade. O Brasil de hoje, mais politizado, já não admite tais usurpações, tais engodos, e os favelados não podem continuar sobrevivendo com suas famílias em condições subumanas, numa arquitetura de miséria, com todos os seus cruciantes ônus.

Talvez não se resolva a questão da favela no Brasil porque a maioria dos seus ocupantes é composta de negros. Creio que, decorrido um século do ato libertário, deve, desde já, ser efetivamente reiniciada a Abolição de Escravatura.

Disse, num discurso proferido nesta Casa, o eminente Deputado Paes Landim:

"A causa maior do problema social brasileiro é o da cidadania. Libertamos os escravos, alforriamos a escravidão, mas não foram criadas as condições para que a grande massa de brasileiros pobres, e em particular os negros, obtivessem os foros da cidadania... A energia cultural e criativa do negro compõe o que de melhor existe na alma nacional; a sua versalidade estaria enriquecendo de maneira extraordinária a Nação, se esta, através de sua elites, tivesse investido na sua instrução."





Tomando como exemplo a favela da Rocinha, na Zona Sul do Rio de Janeiro, a maior da América do Sul e quiçá do mundo, abriga comunidade superior a 200 mil pessoas humildes, carentes e indefesas. Não gozam dos benefícios de assistência social, urbanização, de quaisquer estruturas de serviços públicos essenciais. Tudo é precário ou inexistente nesse imenso caldeirão de injustiça social, ironicamente situado na Zona Sul, onde reside a elite do Rio de Janeiro concentrado as maiores infra-estruturas de equipamentos urbanos, comunitários e de serviços essenciais, centros de lazer, de comércio e de turismo dos mais sofisticados. O contraste é imenso, incomensurável, abissal. Em cima, no morro, falta tudo; em baixo, no asfalto, tudo sobra.

A favela sente, no seu âmago, no drama de seu cotidiano, na sua pacata e humilde sabedoria, na sua reconhecida condição de desprovida da sorte, que seus anti-heróis (traficantes e bandidos) que morrem às vezes impúberes, também são vítimas de um sistema desumano que tende a se perpetuar se a sociedade do asfalto, "lá em baixo" continuar muda e indiferente, sem reagir, sem procurar mudar o quadro real da atual situação do País, não cuidar com a necessária seriedade de problema urbano de tal gravidade, onde a melhor matéria-prima de que dispomos - nossa juventude - é compelida, sem alternativas e de forma irremediável, para os amplos e variados caminhos da marginalização.



Favelado não tem poder econômico nem tráfico de influência. O crime não se organiza no morro, mas fora dele. O morro, em sua quietude e em sua poesia, por ser indefeso, é violentado, invadido, manipulado. Eis a questão na crua da violência nas favelas. violência institucionalizada por vários fatores: miséria, dissabores, falta de afetividade, de assistência, repressão violenta a tudo, comércio influente e dirigido de fora, e ausência total dos poderes públicos.

O poder público não usa os espaços sociais existentes no duro cotidiano das favelas, às vezes preenchidos por traficantes. Urge que o favelado seja resgatado de suas condições precárias, de sua anticiência. A psicologia do favelado merece análise: em sua alma simples, sofrida e carente o prestígio do bandido é considerável porque, de alguma forma, ele encarna a proteção de que tanto carece e que o Estado não lhe dá. Dopa a realidade cruel com a fantasia e a lenda que envolve os marginais, com seu falso poder.

O mais antigo argumento utilizado contra a participação do poder público nas áreas faveladas refere-se à situação ilegal em que se encontram: as favelas situam-se em áreas públicas ou particulares invadidas. O processo de ocupação ocorre fora dos parâmetros legais, contrariando posturas. Nesse sentido, os favelados ocupam uma posição "marginal" dentro do orçamento jurídico. Este ponto de vista procura escamotear a questão real, que consiste na forma de ocupação de terra pelo favelado, que constrói a casa e estabelece





ce sua comunidade de acordo com normas de construção para re  
solver seu problema de moradia.

As inúmeras propostas de realização da posse de  
terra, originaram-se de diferentes setores da sociedade (li-  
deranças políticas, religiosas e comunitárias) e constituem,  
em última análise, uma tentativa de integrar a favela no sis-  
tema jurídico, como atualmente o fez o "caput" do art. 183  
da Constituição Federal vigente.

Reconhecida juridicamente, a favela pode ser orde-  
nada de forma racional. Existindo legislação específica para  
zonas industriais, zonas de turismo, zonas residenciais, zo-  
nas comerciais etc., nada impede que exista legislação prõ-  
pria para zonas de interesse social nos planos diretores, o-  
brigatórios para municípios com população superior a vinte  
mil habitantes, consoante institui o § 1º do art. 182 do No-  
vo Ordenamento Jurídico do País.

Há outro tipo de argumento comumente usado na ten-  
tativa de sustar a ação governamental nas favelas - de que a  
favela não deve ser beneficiada pelos investimentos públi-  
cos, porquanto seus moradores não pagam impostos e taxas. Os  
recursos do poder público não devem ser aplicados no benefi-  
ciamento de áreas não geradoras de recursos fiscais.

Ora, o favelado paga todos os impostos e taxas da  
vida cotidiana, excluídos aqueles relacionados com a proprie



dade da terra que ele não tem.

Vê-se, portanto, que a marginalização jurídica e fiscal é consequência de interpretação formalista da lei, que se encontra desvinculada da dura realidade social.

Um princípio fundamental, na espécie, merece ser respeitado: a manutenção dos favelados nos locais onde se acham, desde que preencham as exigências contidas no "caput" do art. 183 do Diploma Básico citado. Tais favelas devem ser urbanizadas, dotadas de equipamentos urbanos e comunitários, infra-estrutura de serviços públicos essenciais indispensável, regularizadas pelo processo de usucapião e adequada aos planos diretores de conformidade com a política urbana estabelecida pela Carta Magna do País, quer estejam ocupando terrenos públicos ou particulares.

O favelado deve ser assistido e valorizado, integrado como cidadão em sua comunidade, facultando-se-lhe o pleno exercício de sua cidadania. Com a adoção do processo de usucapião, os favelados podem reivindicar o domínio do imóvel, ainda que morando de aluguel. Constitui o fim da exploração, da grilagem, sepultando-se definitivamente a política de remoção.

Destarte, para que a política urbana, consubstanciada no texto constitucional tenha êxito, é fundamental,





dentro dos planos urbanísticos a serem criados para as cidades, que se façam as adequações indispensáveis para a total erradicação das favelas, harmonizando-as com esses planos, nos locais onde se acham, desde que não ofereçam perigo para a segurança de seus ocupantes, quer ocupem terrenos públicos ou não, garantindo-se, assim, e mesmo revertendo, a situação de bem-estar da família favelada em sua ascensão rumo à real cidadania, conforme pretende a Constituição elaborada pelos constituintes escolhidos pelo povo, representando também pelo voto de milhões de favelados.

O governo também deve construir casas, isso na prática é impossível, e aí está a falência do BNH. As casas dos pobres serão construídas pelos pobres, como sempre o foram. As habitações existentes hoje foram, em sua maioria, construídas pelas pessoas que nelas residem. Quando um pobre adquire uma casa através de um sistema desumano como o BNH, a tendência é terminar perdendo-a por não poder pagar a permanente e escorchante elevação das prestações. O governo deve sim - isso é fundamental - fornecer o terreno, condição já criada pelo art. 183 da Constituição (usucapião) a enquadrar as favelas nas normas dos planos diretores das Câmaras municipais, na forma consubstanciada no art. 1982 do mesmo Diploma Básico.

O esforço de recuperação das cidades brasileiras está intimamente vinculado à nova ordem jurídica urbana esta



belecida pela nova Constituição. Todavia a política instituída pelo novo Estatuto Básico somente conseguirá atingir seus objetivos se acolhida a presente proposta de emenda constitucional, alterando a redação do § 3º do art. 183, por quanto dificilmente alguém possuiria como sua, sem oposição, pelo menos durante cinco anos ininterruptos, área urbana de até 250m<sup>2</sup>, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, se tal área não fosse pública. Como tal pessoa, ocupante de área em favela vai adquirir o domínio da área onde reside, às vezes, há décadas, se a favela estiver em terreno público, o que ocorre normalmente em mais de noventa por cento dos casos?

Em outras palavras, o texto constitucional ("caput" do art. 183) concedeu aos favelados o extraordinário e esperado benefício de usucapião urbano, medida do mais elevado alcance social. Todavia, ao proibir no § 3º do mesmo artigo, a aplicação do processo de usucapião nos imóveis públicos, praticamente retirou o benefício, porquanto as favelas, em quase toda sua globalidade, situam-se em imóveis públicos.

Numa questão urbana de tamanha relevância, a "Constituição Cidadã" ao intentar tornar o favelado um verdadeiro cidadão, concedeu-lhe o benefício do usucapião urbano, medida capaz de regularizar a angustiante situação das favelas brasileiras, com uma mão e, ao proibir sua aplicação nos





imóveis públicos, onde se acham localizadas a maioria das fa  
velas, retirou o benefício com a outra.

Daí, a correção que estamos propondo, sem a qual ' os benefícios consubstanciados no art. 183 passarão a constituir letra morta, perpetuando-se a tradicional arquitetura da miséria que há um século desumaniza importante parcela do povo brasileiro.

A presente proposta de projeto de lei, procurou ' resguardar do processo de usucapião os locais considerados ' Patrimônio Culturais da Humanidade (Olinda, Ouro Preto e Bra  
sília).

Não se deve perpetuar a miséria, notadamente quando temos em mãos meios para evitar tal continuidade. O quadro social brasileiro é extremamente grave e, nele a existên  
cia de favelas crescendo aceleradamente, o mais cruciante problema urbano-social de nossos dias. Sem a erradicação das favelas nenhum plano diretor urbano poderá ser viabilizado, de vez que as áreas ocupadas pelas favelas localizam-se no tecido urbano objetivo de estudo, harmonização, disciplina e orientação, da futura vida urbana do Brasil, consoante os compulsórios planos urbanísticos previstos na Constituição.

Por todas estas razões, deixo ao arbítrio da consciência de cada parlamentar a presente matéria, pedindo a Deus, em sua misericórdia, que os ilumine em sua decisão.



CÂMARA DOS DEPUTADOS



Sala das Sessões, em 16 de março de 1993.

  
Deputada BENEDITA DA SILVA





CÂMARA DOS DEPUTADOS

"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CeDI"



# CONSTITUIÇÃO

## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

### 1988

#### Título VII

#### DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

#### Capítulo II DA POLÍTICA URBANA

**Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

**Art. 183.** Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente 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.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.