

Luciana Lago

Regularização Fundiária com participação popular: algumas reflexões

Aline da Silva Lima

Monografia apresentada ao Curso de Especialização do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Prof. Dr.^a Luciana Corrêa do Lago
Doutora em Estruturas Ambientais Urbanas
FAU / USP

Rio de Janeiro
2004



Aos meus pais

Agradecimentos

Aos professores Glauco e Regina Bienenstein e a:

Vagner e Alex da Silva Lima, meus irmãos,

Luciana Corrêa do Lago, minha orientadora,

Valério Silva, coordenador do Projeto de Direito à Terra, da Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião,

Equipe do NEPHU

Amigos do IPPUR

Resumo

O trabalho a seguir faz um estudo sobre o problema habitacional dos moradores de baixa renda. Para tanto, analisa as dificuldades enfrentadas por esta parcela da população na luta pelo direito de obter uma moradia digna, relata as atuações do poder público, analisa as suas conseqüências na vida do trabalhador e enfoca o tema regularização fundiária, apontando-o como uma das alternativas de solução para o enfrentamento do déficit habitacional, mas defende a idéia de que um processo como este necessita incorporar a participação popular. Exemplificando este tipo de atuação, foram realizadas entrevistas e pesquisas aos relatórios de uma entidade que há algum tempo se dedica a trabalhos com esta natureza: a Fundação Bento Rubião. Com o relato desta experiência se objetiva avaliar em que medida a participação popular é um facilitador no encaminhamento de um projeto de regularização fundiária, avaliando como o enfraquecimento da mobilização pode inviabilizar um processo como este.

Sumário

1. Introdução	7
2. Breve histórico	9
3. A regularização fundiária	17
4. A experiência da Fundação Bento Rubião	21
5. Considerações finais	28
6. Referências	29

1. INTRODUÇÃO

O interesse pelo tema surgiu de uma experiência pessoal que vem sendo acumulada ao longo dos últimos quatro anos. Inicialmente, como estagiária de um projeto de pesquisa e extensão e, atualmente, como técnica de um projeto de Regularização Fundiária de quatro comunidades carentes no município de Niterói. Este projeto é fruto de uma parceria firmada entre o NEPHU¹ - Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos e a Prefeitura Municipal de Niterói.

Por meio dessa parceria desenvolvem-se processos jurídico, urbanístico e social com o objetivo de garantir às 800 famílias envolvidas no projeto a segurança da terra ocupada, melhores condições de habitabilidade das moradias e, principalmente, têm o intuito de promover a justiça social, compartilhando com essas famílias noções de direito e cidadania.

Apesar do curto tempo de experiência, já foi possível observar que alguns elementos são fundamentais para a condução e o êxito desse projeto de Regularização Fundiária. Acredita-se que a participação popular seja um deles: “a participação popular é um elemento fundamental no sucesso dessa proposta e várias experiências governamentais que se caracterizavam pela centralização e unilateralidade fracassaram.” (ALFONSIN, 1997, p. 30)

¹ O NEPHU é um órgão diretamente ligado à Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal Fluminense que desde 1982 se dedica ao trato da questão urbana e, em específico, da habitação. Seu trabalho privilegia a inter e a multidisciplinaridade de equipes e ações. Sua equipe é formada por professores, técnicos e estudantes de diversas áreas do conhecimento da Universidade entre elas, arquitetura e urbanismo, engenharia, geografia, cartografia, geotecnia, comunicação, ciências sociais, serviço social, direito e educação. As atividades de extensão são concretizadas por meio da assessoria técnica às populações organizadas, que se origina sempre de uma solicitação de seus órgãos representativos e da cooperação técnico-científica com instituições públicas e organizações não governamentais.

Há mais de 15 anos é parceiro e assessor da FAMNIT – Federação das Associações de Moradores do Município de Niterói.

O presente trabalho tem por objetivo avaliar em que medida a participação popular é um facilitador ao encaminhamento de um projeto de Regularização Fundiária. Já que são os moradores que oferecem subsídios ao processo, o preenchendo com informações, documentos e discussões. Objetiva ainda, analisar como a falta de mobilização pode enfraquecer e até mesmo paralisar um processo como este.

A metodologia utilizada será o estudo de bibliografias afins e a realização de entrevistas e consultas aos relatórios de uma entidade que há algum tempo desenvolve projetos de Regularização Fundiária no Estado do Rio de Janeiro: a **Fundação Bento Rubião**.

O trabalho está estruturado em quatro partes:

- **Breve Histórico** sobre as dificuldades do acesso à terra pela população de baixa renda, as ações do poder público e de suas conseqüências;
- **A Regularização Fundiária** como uma das alternativas para o enfrentamento do déficit habitacional, uma vez que aproveita o estoque de moradias, representados pelos loteamentos clandestinos e favelas;
- **A experiência da Fundação Bento Rubião:** analisando a metodologia de trabalho utilizada em projetos de Regularização Fundiária, especificamente no que se refere à participação popular;
- **Considerações Finais**

2 BREVE HISTÓRICO

Desde a época colonial, no Brasil as terras sempre se concentraram nas mãos dos poucos que detêm poder e recursos financeiros. O sistema de concessão de terras (sesmarias) promovido pelo Estado durou até meados dos oitocentos. Tal concessão era feita aos chamados "homens de bem" e estava livre de qualquer ônus que não fosse o dízimo da produção. A partir de 1850, com a Lei de Terras, a obtenção da terra passaria a ser realizada não mais por concessão do Estado, mas sim através da compra e venda.² Com o Código Civil de 1917, esta mudança se consolidou e a terra se transformou em mercadoria. A formação das cidades passou a ser guiada pela definição e manutenção da propriedade privada.

A mudança na forma de aquisição da terra se transformou numa grande barreira para o trabalhador que se tornava livre em 1888. Os negros recém libertos além de competir com a mão-de-obra estrangeira, se submetiam a condições precárias de trabalho, numa sociedade, onde o acesso à terra passou a ser possível apenas através de sua comercialização.

Sem muita alternativa, esses trabalhadores, se abrigavam em moradias com condições precárias, representadas por cortiços e casas de cômodos. Havia uma grande concentração de famílias em um mesmo ambiente ou residência; as condições higiênicas eram deficientes e muitas vezes a localização, em ruas estreitas e tortuosas, e o estado físico da própria edificação (cômodos úmidos e pouco iluminados) também contribuía para aumentar as condições insalubres do ambiente. Tantos pontos negativos reunidos, transformaram os cortiços e as casas de cômodos em focos de doenças. A partir do final do século XIX, medidas

² Marx, Murilo. Cidade no Brasil Terra de quem? São Paulo: Universidade de São Paulo, 1991. Cap.6, p. 103-121.

sanitaristas³ foram adotadas visando a eliminação de moradias desse tipo pois elas interferiam negativamente na economia da cidade.

As reformas urbanas, realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno “à moda” da periferia. Realizavam-se obras de saneamento básico para eliminação de epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial, nesse período. (MARICATO, 2001, p.17)

[...]Para que o Rio de Janeiro se tornasse uma capital *moderna*, competitiva internacionalmente, não bastava apenas que tivesse bairros residenciais apazíveis para as elites. Era preciso que a cidade, e especialmente seu centro de negócios, se adequasse à nova imagem de cidade capitalista industrial, mesmo que a economia brasileira e sua classe dominante fossem ainda essencialmente agrárias. (LAGO, 2000, p.61)

A consequência de uma cidade que, orientada sob a perspectiva capitalista, visava o lucro está representada na consolidação de uma elite controladora da estrutura fundiária do país. Esta elite, por meio de privilégios conforme já citado, ou de grilagens, formou um estoque de terras.

O Estado foi omissivo na tentativa de constituir uma cidade que visasse um benefício coletivo. Ao contrário, por meio de investimentos públicos⁴ equivocados, ainda favoreceu o aumento do valor daquelas terras e, conseqüentemente, o lucro das elites proprietárias. Estas por sua vez, passaram a ditar a ocupação e o uso do solo urbano de acordo com a necessidade de expansão do seu capital. Como descreveu Kowarick:

³ Leme, Maria Cristina S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil 1895-1965. São Paulo, 1999. (Urbanismo no Brasil, p. 16-38)

⁴ Harvey, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. jun./set 1982. (Espaços & Debates, n.º 06, p. 6-35).

[...] o poder público só se muniu tardiamente de instrumentos legais para tentar dar um mínimo de ordenação ao uso do solo. No entanto tal iniciativa ocorre num período em que o desenho urbano já está em grande parte traçado em consequência da retenção dos terrenos por parte de grupos privados. Desta forma a ação governamental restringiu-se, tanto agora como no passado, a seguir os núcleos de ocupação criados pelo setor privado, e os investimentos públicos vieram colocar-se à serviço da dinâmica de valorização-especulação do sistema imobiliário-construtor. (KOWARICK, 1983, p.31-32)

A intensificação da industrialização aumentou o número de trabalhadores nos centros urbanos e, na mesma proporção, a pressão sobre a oferta de habitações populares.

Até a década de 30, as empresas se responsabilizavam pelo problema de moradia de seus funcionários através da construção das "vilas operárias", geralmente junto ao terreno das fábricas. Essas residências eram alugadas ou vendidas aos operários. Quando os terrenos fabris passaram a sofrer valorização e as empresas ficaram sem ter como arcar com a responsabilidade de moradia para a classe operária, elas transferiram ao Estado os custos da moradia e os gastos com o transporte.

A partir de então, surge no cenário urbano o que passou a ser designado de periferia: aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infra-estrutura, onde passa a residir crescente quantidade de mão-de-obra necessária para fazer girar a maquinaria econômica. (Ibid, p.31)

O Estado, agindo passivamente, institucionalizou uma política de concentração de riquezas, exacerbando a diferenciação de classes. A consequência disso está na estruturação das cidades, marcada pela dualização entre ricos e pobres.

Ao trabalhador, detentor apenas da força de trabalho, foram destinadas as áreas desprovidas de benfeitorias inerentes à vida urbana, enquanto os espaços dotados de serviços e equipamentos foram reservados para a classe dominante.⁵

A desigualdade social vem sendo consolidada ainda mais após as mudanças na estrutura econômica mundial.

As grandes capitais mundiais têm se reestruturado enquanto cidades globais.⁶ Está havendo uma dualização na reestruturação urbana e social, onde os contrastes e conflitos se acentuam cada vez mais.

A reestruturação social é caracterizada pela diminuição das categorias médias (entre as quais os operários qualificados) e pelo crescimento forte das categorias superiores, ligadas ao conjunto das atividades terciárias dominantes (finanças, serviços, etc) e o crescimento também, das categorias inferiores necessárias ao funcionamento dessas atividades (pequenos empregados de escritório, mensageiros, etc). Atualmente a estrutura social está assumindo a forma de ampulheta com extremidades largas e centro cada vez mais estrangulado.⁷

Mesmo não possuindo cidades globais, não deixamos de sentir fortemente as consequências da inserção do país nos processos de globalização em curso internacionalmente.⁸

Vítima da desigualdade social, sem condições de se inserir nos espaços mais privilegiados da cidade, via mercado formal, à população de baixa renda restou a opção de ocupar ilegalmente as áreas vazias da cidade e recentemente, as edificações ociosas.

⁵ BIENENSTEIN, Regina. Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária. 2001. 486p. Tese (Doutorado) – FAU/USP, São Paulo, 2001. Introdução, p. 1-20

⁶ Sassen, Saskia. The global city. New York, London, Tokyo . Priceton: Priceton University Press, 1991.

⁷ Préteceille, Edmond. Cidades Globais e Segmentação Social. Centre de Sociologie Urbaine - CSU , 1993, p.65-89

⁸ Cardoso, Adauto Lucio; Ribeiro, Luiz César Queiroz. Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR:FASE, 1996

Tal alternativa de moradia “dribla” algumas dificuldades: a falta de equipamentos públicos (escola, postos de saúde e hospitais); a deficiência da qualidade e quantidade dos meios de transporte; o tempo e o custo gastos no trajeto casa-trabalho, etc. Entretanto, as condições de habitabilidade se tornam cada vez mais deficientes e precárias, porque a existência de infra-estrutura e serviços no entorno não é garantia de que dentro dos assentamentos o mesmo se reproduza. Pelo contrário, em muitos não há sequer saneamento básico.

A autoconstrução e a ocupação desordenada do solo, muitas vezes em encostas íngremes, em várzeas inundáveis, nas beiras de córregos ou em áreas de proteção ambiental causam riscos, principalmente para os moradores dessas áreas. São freqüentes notícias sobre enchentes e desmoronamentos que causam morte e destruição.

No decorrer de sucessivos governos, o país não se mostrou capaz de elaborar uma política minimamente adequada para enfrentar o problema do déficit habitacional.

No período de 1940 a 1960, a casa própria se consolidou como forma principal de acesso à habitação, através dos créditos imobiliários (Caixa Econômica Federal, Institutos de Previdência Social, Bancos e Incorporadores Privados). O Estado iniciou intervenções por meio dos Institutos de Previdência ou por meio das entidades criadas pelos governos estaduais. A Fundação da Casa Popular, criada em 1946, foi o primeiro órgão federal centralizado encarregado de promover a habitação social. Cercado por contradições características da ambigüidade do governo populista, durante os seus 18 anos de existência, não financiou mais do que 16.964 unidades. Os IAPs – Institutos de Previdência promoveram a construção de 140.000 unidades em 27 anos de existência (de 1937 a 1964). Esta produção não se

destinou à faixa de renda mais baixa da população, uma vez que beneficiava apenas a parcela da população que possuísse carteira assinada e que contribuísse para a previdência.

No início dos anos 60, houve uma tentativa de intervenção mais profunda por parte do Estado. Em 1964, foi criado SFH - Sistema Financeiro da Habitação, baseado no princípio da auto-sustentação, que possuía duas fontes principais de recursos: uma voluntária, as Cadernetas de Poupança / SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e outra compulsória e subsidiada, FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. A gestão central do sistema ficou sob cargo do BNH – Banco Nacional de Habitação. Durante seu período de existência, de 1964 a 1986, houve o financiamento de 4,8 milhões de moradias. Durante a década de 70, período de maior disponibilidade de recursos, as cidades brasileiras sofreram profundas mudanças em sua paisagem, principalmente relativas à incorporação imobiliária privada e às obras de infra-estrutura urbanas. Até mesmo os conjuntos massivos de habitação social situados em área periféricas, tiveram um forte impacto no mercado fundiário daquelas cidades mais beneficiadas pelo financiamento.⁹

Embora o sistema tenha financiado aproximadamente um quarto do total das habitações produzidas no período de sua atuação, mais uma vez os investimentos não favoreceram as classes de renda mais baixa.

Considerando que os juros do FGTS eram menores que os de mercado, os trabalhadores subsidiaram a moradia para a classe média, além dos enormes subsídios que estão sendo cobertos pelo Tesouro Nacional, que herdou o rombo constituído pelas dívidas, devido à má gestão do fundo. (MARICATO, 1997, p.49)

A política do SFH / BNH não promoveu o desenvolvimento urbano e, na prática, se resumiu à produção de moradias tanto para população de classe média,

o que já foi um desvio do objetivo original, quanto de baixa renda. Para este último, a construção de muitos conjuntos habitacionais trouxe mais problemas ao desenvolvimento urbano do que soluções. A má localização, nas periferias das cidades, distantes das áreas já urbanizadas, isolou os moradores e fez pesar sobre suas costas problemas como a falta de infra-estrutura, deficiência dos meios de transporte, aumento da distância casa – trabalho, etc. Isto sem contar a má qualidade arquitetônica e a impessoalidade das construções.

Em 1979, o Congresso Nacional aprovou a Lei 6766, estabelecendo diretrizes para o parcelamento do solo. Esta Lei ao mesmo tempo que inibia a atuação ilegal dos loteadores, facultava às Prefeituras a responsabilidade de regularizar e urbanizar os loteamentos que se encontram em desacordo com as normas públicas¹⁰. A aprovação desta lei foi fruto da pressão dos moradores de loteamentos clandestinos¹¹ e também contou com o apoio da ANEL – Associação Nacional dos Empresários de Loteamentos, formada por empresas loteadoras de maior porte, voltadas para projetos de grande escala¹². Com ela se pretendia proteger a população pobre da ação inescrupulosa de loteadores e grileiros que difundiam um parcelamento e uma ocupação da periferia de forma extensiva, antieconômica e predatória ao meio ambiente.

Através desta Lei, o Estado pretendia punir os loteadores ilegais mas não adotou medidas que permitissem que a classe trabalhadora mantivesse condições de obter sua casa própria. A consequência disto foi, após 10 anos de aplicação da Lei, um notável aumento das favelas.

⁹ Maricato, Ermínia. Habitacão e as políticas fundiária, urbana e ambiental: diagnóstico e recomendações. Rio de Janeiro, 1995. II Seminário Nacional Preparatório para o Habitat II / Ministério das Relações Exteriores.

¹⁰ Lago, Luciana Corrêa do. O movimento dos loteamentos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1990. Tese (Mestrado). 100p. UFRJ/IPPUR.p.42

¹¹ Maricato, Ermínia, op. cit., p.9

¹² Lago, Luciana Corrêa do. Op.cit., p. 46

Nos anos de 1987/89, após a extinção do BNH, o que se observou foram ensaios de programas alternativos de habitação como o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais e o programa Fala Favela. Este último, assumiu características assistencialista, clientelista e com frágil acompanhamento técnico e financeiro.

Em 1988, tem-se uma das maiores conquistas sociais, no que se refere à política urbana no nosso país: a inserção de 02 artigos (o 182 e o 183), na Constituição Federal, datada do mesmo ano.

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.

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-a o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

No ano de 2001, uma outra grande vitória, a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 5788 / 90). Esta Lei regulamenta os artigos 182 e 183 e torna-se um instrumento na luta pela posse de terra, juntamente com a Medida Provisória n.º 2.220 / 01, que dispõe sobre a concessão de uso para fins de moradia aos assentamentos alocados em terrenos públicos.

A criação do Ministério das Cidades em 2003, tende a ser uma outra grande conquista. Trata-se de uma experiência muito recente e por causa disso, requer um pouco mais de tempo para ser avaliada. Até o momento, baseado apenas na missão a qual se submete este novo ministério, temos a expectativa de cidades mais justas, onde estarão assegurados o direito de uma moradia digna e com qualidade.

A missão do Ministério das Cidades é promover a inclusão social mediante a articulação, a implantação e a implementação - em parceria com todas as esferas do Poder Público e com a sociedade -

de programas e ações destinados a universalizar o acesso da população urbana à habitação digna, ao saneamento ambiental e à mobilidade que é dada pelo trânsito e transporte público.¹³

3. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:

Diante da ineficiência do Estado em promover políticas que visem a diminuição do déficit habitacional, a Regularização Fundiária se apresenta atualmente como uma alternativa de solução.

Regularização Fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. (ALFONSIN, 1997, p.24)

Regularizar os assentamentos irregulares significa reconhecer o esforço de famílias que por meio da auto-construção, tentam assegurar seu direito de moradia. Nesse sentido, tal política tem sido uma das reivindicações de comunidades carentes que hoje se encontram assentadas de forma irregular, principalmente daquelas que estão sob ameaça de despejo.

O processo de Regularização Fundiária tem o poder de resgatar a cidadania que a desigualdade social vem retirando da população mais pobre, além de garantir a segurança da posse da terra, muitas vezes ocupadas há mais de 20, 30 anos e dar a oportunidade de transformar os assentamentos irregulares em endereço dentro da cidade, dita oficial e de possibilitar, assim, abertura de crediários ou financiamentos, para melhoria da moradia, sem a dependência de terceiros.

Mas a garantia da cidadania não é assegurada apenas pelos aspectos até então mencionados. Se a Regularização Fundiária for encarada sob três

¹³ Disponível em <<http://www.ministériodascidades.org.br>>

aspectos: o jurídico, o urbanístico e o social, as conquistas dessa população, há tanto tempo abandonada pelo poder público, irão muito além da obtenção de um endereço.

Tratando da questão jurídica, todos os aspectos legais que visam a segurança da terra estarão assegurados, seja através de um título de propriedade, obtido após um processo de usucapião, no caso de assentamentos situados sobre terra privada, seja através de uma concessão especial de uso para fins de moradia, quando o assentamento estiver sobre terreno público.

O tratamento da questão urbanística deve incluir além do tratamento dos acessos (pavimentação e articulação do sistema viário), das áreas de convívio e das soluções de drenagem, propostas para eliminar situações de risco do assentamento, sejam elas de escorregamentos, ou pela deficiência de iluminação e ventilação das habitações.¹⁴

A elaboração de um projeto de redesenho urbanístico¹⁵ também pode “ajustar” o assentamento de forma a garantir para todas famílias ali residentes, condições adequadas de moradia. Nele, todas as dificuldades e potencialidades da área devem ser tratadas, estando elas presentes nos espaços públicos ou nos espaços privados. Além disto, é necessário considerar as exigências presentes na legislação (Estatuto da Cidade e Medida Provisória 2.220/01) com relação às dimensões máximas das “posses”. Assim, lotes com medidas superiores àquelas permitidas para um tempo mínimo de existência da posse (250m²) poderão ser

¹⁴ Metodologia de trabalho utilizada pelo NEPHU. Sua descrição pode ser encontrada em BIENENSTEIN, Regina. Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária. 2001. 486p. Tese (Doutorado) – FAU/USP, São Paulo, 2001.

¹⁵ A possibilidade de se realizar um redesenho urbanístico é garantido pelas ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social. Quando uma área é delimitada como EIS – Especial Interesse Social, é permitido à ela adotar parâmetros especiais para a correção dos pontos problemáticos. Isto funciona como uma proteção para os moradores de baixa renda que estão situados em áreas irregulares porque se para correção dos problemas urbanísticos, geotécnicos e de insalubridade fossem adotados os parâmetros aprovados para a cidade oficial, mais da metade das famílias correriam o risco de serem retiradas dessas áreas e não teriam para onde ir.

reduzidos. Em contrapartida, lotes muito pequenos, que interfiram negativamente nas condições de habitabilidade poderão ser ampliados.¹⁶ Ruas e caminhos também estão suscetíveis a alterações: podem ser alargados a fim de garantir o mínimo para a circulação e para a instalação de redes de infra-estrutura.

A questão social caminha paralelamente às duas outras já abordadas (a jurídica e a urbanística). Instrumentalizar a população para um debate sobre o que está sendo proposto para a área, também é uma forma de devolver a cidadania. Através do diálogo direto com os moradores, torna-se possível transmitir a importância do desenvolvimento do processo de Regularização Fundiária conforme vem sendo exposto. Isto implica uma participação constante. Cabe aos moradores a entrega dos documentos de identificação, dos comprovantes do tempo de existência da posse, as assinaturas nas declarações e procurações, que se fazem necessárias ao trâmite do processo legal. Além disto, deve existir uma discussão entre equipe técnica e comunidade até que se conclua o redesenho urbanístico da área. Cada morador precisa assumir para si a responsabilidade do processo e do projeto. No caso deste último, é necessário que o morador entenda o problema e se identifique com a solução, uma vez que é o próprio que a vivenciará no dia-a-dia.

Aos técnicos cabe entre outras responsabilidades, utilizar mecanismos e instrumentos para viabilizar o “*feedback*” com a comunidade.

A capacidade técnica dos servidores públicos e lideranças tem fundamental importância para agilizar a Regularização Fundiária. Mais do que isso, é necessária a participação da população na decisão de atitudes e procedimentos técnicos a serem adotados, garantindo que os resultados tenham maior relação com a realidade e satisfaçam as reivindicações dos moradores. Para tanto, é imprescindível a democratização de dados e informações e a decodificação da linguagem técnica, de forma a socializar esse conhecimento. (RODRIGUEZ; OSÓRIO, 1996, p. 10)

¹⁶ BIENENSTEIN, Regina.. Op.cit.

É claro que muito mais do que uma comunidade mobilizada, o encaminhamento do processo necessita de uma mudança de postura do poder judiciário e das prefeituras. Mudança no judiciário, a fim de que se reduza o tempo e as exigências que retardam e dificultam o andamento do processo. No Executivo, no sentido de criar condições para implantação das obras propostas no projeto e, também para manter um serviço de assessoria técnica a fim de acompanhar e orientar as alterações que possam vir acontecer ao longo do tempo, tal qual na cidade oficial.

O processo de Regularização Fundiária vem se apresentando como forma de aproveitar o estoque de moradias, representado pelas favelas e loteamentos clandestinos, para o enfrentamento do déficit habitacional das cidades brasileiras. Municípios, como Diadema e Porto Alegre, adotaram esta medida e atualmente são referências de atuações bem sucedidas. As duas Prefeituras não ignoraram a existência deste tipo de moradia e optaram por uma forma mais barata de encarar o problema, além de ser também menos traumática do que as remoções forçadas ocorridas no passado.

Outros municípios estão adotando a mesma postura e, contrariando pensamentos retrógrados e preconceituosos, não houve a necessidade de instalar porteirolas nos acessos da cidade para evitar a entrada de mais pobres nos municípios.¹⁷

¹⁷ Declaração feita por João Sampaio, candidato pelo PDT à Prefeitura de Niterói, durante um encontro realizado em setembro de 2004, pelo NEPHU Com a parceria da FAMNIT, para que todos candidatos tivessem a oportunidade de apresentar e discutir suas propostas sobre habitação e questão fundiária e sobre gestão democrática.

4. A EXPERIÊNCIA DA FUNDAÇÃO BENTO RUBIÃO:

Apenas se indignar com a desigualdade social e com a escassez de ações, realmente efetivas, não basta para que haja mudanças no cenário nacional. Disto, parte da sociedade brasileira já tomou conhecimento e, diante desta conclusão, resolveu agir, mudar de postura, deixar de ser espectador para assumir um papel mais participativo e atuante. Conseqüência deste fato foi a formação de diversos grupos interessados em desenvolver trabalhos que tenham como objetivo central proporcionar o bem estar coletivo. Sob esta perspectiva, se iniciou o trabalho de ONGs - Organizações Não Governamentais como a F.C.D.D.H.B.R – Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião. A Fundação Bento Rubião atua no Estado do Rio de Janeiro há 18 anos e, desde sua formação, apresenta como objetivos o desenvolvimento de projetos para promoção, difusão, defesa e garantia do exercício dos direitos humanos fundamentais, especialmente os sociais, com ênfase nos direitos da criança e do adolescente, da moradia digna, o apoio à luta e à organização da população pobre.

Para esta monografia, interessa aprofundar a pesquisa com relação à atuação voltada para os dois últimos de seus objetivos.

A Fundação Bento Rubião é hoje uma das assessoras técnicas de comunidades carentes que se encontram assentadas de forma irregular, principalmente daquelas que se encontram sob ameaça de remoção.

Seus trabalhos visam oferecer a segurança da terra ocupada e condições dignas de habitabilidade. Para tanto, desenvolve o Programa Terra e Habitação, composto por dois projetos: Direito à Terra e Direito à Habitação. O primeiro trata da questão fundiária para assegurar às famílias posseiras a garantia da permanência na área ocupada e o segundo oferece apoio à produção social do habitat.

A equipe técnica conta com a participação de advogados, arquitetos, assistentes sociais, engenheiros e administradores financeiros. Mesmo sendo interdisciplinar, o número reduzido de técnicos é apontado atualmente como um dos elementos limitadores para o exercício do trabalho, em especial para o atendimento de áreas muito densas ou extensas.

O início de uma assessoria técnica por parte da Fundação se dá a partir da solicitação de Associação de Moradores ou da Igreja. Há também casos em que o pedido parte de grupo de moradores que não estão vinculados à Associação ou em que a assessoria se realiza por meio de convênio. Neste caso, o conveniado pode indicar a área a ser atendida.

Sem possibilidades de ser atendidos estão os casos individuais e/ou aqueles que já tenham a assessoria da Defensoria Pública. Para as situações de risco geotécnico de deslizamento também não há assessoria técnica.

Os trabalhos para regularizar a terra ocupada enfocam principalmente a questão jurídica, não sendo elaborado projeto de redesenho urbanístico. O processo se dá da seguinte forma: definida a área de atuação, uma comissão de moradores, devidamente orientada pela equipe técnica, inicia uma pesquisa junto ao Cartório para a busca do proprietário da terra. Com este dado, a terra é então definida como pública ou privada. Diante desta informação e com o histórico de ocupação da área (relatado pela comissão de moradores), os advogados do Bento Rubião se reúnem, estudam e apresentam o instrumento legal viável para a Regularização da terra: a Usucapião Especial Urbana ou a Concessão de Uso para Fins de Moradia.

O passo seguinte é reunir toda a comunidade em uma assembléia dentro da própria área para apresentar o trabalho da Fundação, compartilhar com os moradores todas as informações até então obtidas, explicar como se desenvolve um

processo de regularização e questionar sobre o interesse de todos em prosseguir com o processo. Havendo concordância da maioria dos moradores, o projeto prossegue. Nessa nova etapa, mais moradores são incorporados à comissão para auxiliar os técnicos durante o cadastramento sócio-econômico das famílias residentes e para acompanhar a equipe nas visitas e medições dos lotes, para a confecção das plantas individuais.

Além da assembléia de apresentação, durante o processo, novas assembléias são realizadas para: recolher documentação, informar o andamento do processo e promover orientações, inclusive sobre ocupação e uso do solo urbano.

Em todas as assembléias, há sempre a preocupação de se utilizar uma linguagem de fácil entendimento e ilustrar graficamente os termos técnicos, a fim de que todos possam compreender o que está sendo exposto. Por exemplo, quando um técnico quer abordar o tema "adensamento da área", ele apresenta à comunidade, através de maquetes ou de perfis das edificações, a situação em que o assentamento se apresenta até aquele momento e depois faz uma simulação de como ficaria caso todas as áreas vazias fossem ocupadas ou se cada morador elevasse em mais 01 ou 02 gabaritos a sua residência.

Ilustrando desta forma, os moradores conseguiam ter uma percepção melhor do assunto que estava sendo abordado e a reação era imediata, eles repudiavam o que poderia se transformar o assentamento no futuro e expressavam preocupação. Antes, isso se restringia apenas aos técnicos. (Valério Silva – coordenador do projeto Direito à Terra)

Concluído todo o processo, o morador recebe um documento de titulação ou concessão, dependendo se a terra for privada ou pública, que lhe garante a permanência na área.

Sem redesenho urbanístico, ou seja, não havendo propostas de intervenção para correção de problemas como: ruas estreitas ou com trechos de vias estrangulados, lotes pequenos e insalubres, etc, o processo de regularização Fundiária consolida as situações-problema do assentamento. Apenas os lotes grandes que se encontram em desacordo com a legislação (250m² é o limite máximo para até 15 anos de existência da posse) sofrem alteração. Eles são parcelados e, em comum acordo com o morador, a fração do lote é doada a algum parente, podendo ser ele morador da área ou não, o que contribui para o adensamento do lugar, na medida em que é criada a possibilidade de acrescentar mais uma família na área.

Por outro lado, abordando apenas a questão jurídica, o morador não toma conhecimento da abrangência que um projeto de Regularização Fundiária pode assumir e da possibilidade de não só garantir a permanência das famílias mas também intervir para proporcionar melhores condições de habitabilidade e portanto, de cidadania.

Além disto, ignorar os benefícios que podem resultar de um processo de regularização fundiária, quando focado com relação às três frentes: a judiciária, a urbanística e a social, pode restringir a luta do movimento às questões relativas à ameaça iminente, ou seja, a possibilidade de remoção. Uma vez suspensa esta insegurança, a tendência será diminuir, ou mesmo desaparecer a mobilização dos moradores e cada um cuidar do seu problema individual e não encaminhar uma luta coletiva que possa contribuir para a melhoria das condições de vida das classes menos favorecidas.

A fragilidade da mobilização popular em parte é compreensível. Rodriguez e Osório, em 1996, afirmaram em trabalho sobre processo de Regularização Fundiária desenvolvido em Porto Alegre que:

[...] não se pode esquecer que se tratam de pessoas que, em muitos casos, não se acham no direito de ter direito, desmobilizadas, em parte, pelo efeito de promessas não cumpridas ou de falsas expectativas que os representantes dos Poderes Públicos quase sempre criaram. (RODRIGUEZ; OSÓRIO, 1996, p. 14)

Ainda neste trabalho, os autores registraram a seguinte opinião de um morador:

[...] a gente tem que trabalhar de sábado, domingo e à noite e é difícil: a gente tem pouco tempo e até não tem preparo porque a gente já vem de uma sociedade que a gente tem problemas, às vezes a gente não estuda direito, a gente não tem capacidade, não tem conhecimento e as pessoas normalmente que tem problemas de regularização são as vilas mais pobres, mais carentes. Então as pessoas, às vezes, não tem tempo pra pegar e sair no final de semana e, às vezes, elas estão cheias de problemas. Então, não se consegue numa comunidade se ter uma ampla visão, as pessoas na realidade nem sabem o que é Regularização Fundiária. (Bier, Adílson, 1996, p. 14)

A metodologia de trabalho da Fundação Bento Rubião vem sofrendo algumas modificações, consequência principalmente do trabalho realizado em 2003, como parte do Programa APD-Rio, Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas, por meio do convênio firmado entre a Fundação Bento Rubião, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e a Comunidade Européia.

Quatro favelas de pequeno porte, situadas na Cidade do Rio de Janeiro, foram objeto de estudo. As características encontradas nessas áreas subsidiaram discussões para a formulação de uma Legislação Urbanística, que objetivava orientar e disciplinar as futuras construções e assim garantir condições de habitação minimamente dignas e saudáveis aos moradores.

O trabalho foi dividido em duas etapas. Na primeira, foram realizados estudos técnicos e reuniões com as comunidades e na segunda fase, foi realizado o Seminário Legislação Urbanística para as Áreas Especiais de Interesse Social e o seu monitoramento. Esta etapa contou com a participação de técnicos da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, das Universidades, do Instituto de Arquitetos do Brasil/RJ e representantes das quatro áreas envolvidas no projeto.

Ao longo dessas duas etapas, foram realizadas três oficinas. Na primeira, cada comunidade formou sua comissão de moradores e caminharam por suas áreas. Munidos de máquinas fotográficas, registraram os bons e maus exemplos das construções. Em cada comissão havia um morador responsável por anotar a legenda e as observações de cada foto.

Na segunda oficina, a equipe fez o agrupamento das fotos reveladas, de acordo com os temas: nossa casa e nossa casa e a comunidade. O material foi exposto com o intuito de se iniciar uma discussão sobre o que deveria ser evitado e multiplicado. À comissão de moradores cabia conferir o agrupamento realizado e interferir quando necessário.

Antes de iniciar a discussão, cada caso registrado era identificado no mapa que também foi exposto. Só após a completa identificação, iniciava-se o debate.

Na terceira oficina, as propostas das quatro áreas foram agrupadas, formulando um conjunto de regras e orientações para as futuras construções.

Para o desenvolvimento deste trabalho foi importante não só a participação e dedicação de técnicos e pesquisadores, como também dos representantes das comunidades. Na verdade, ninguém melhor do que o próprio morador, que lida com aquela situação no dia-a-dia, para apontar um bom e um mau exemplo e ainda conseguir correlacioná-lo com alguma outra situação.

Cientes da importância da participação popular, nenhuma discussão era finalizada sem que antes fossem esgotadas todas as dúvidas e argumentações sobre o tema.

No documento final deste trabalho estão reunidas informações sobre estrutura, ventilação e iluminação da casa, além de orientações referentes às instalações, sobre o uso e a ocupação do solo e o tratamento que deve ser dado aos acessos.

Não há a pretensão de transformar esta Legislação Urbanística num roteiro metodológico que deva ser aplicado repetidamente em todas as áreas, isso não seria viável porque cada área possui especificidades, seja em termos de potencialidades, seja de deficiências. Este roteiro metodológico tem por objetivo orientar a ação dos técnicos quando estes se depararem com situações semelhantes ou abrir nova discussão caso sejam encontrados bons e maus exemplos diferentes.

Um assentamento em Búzios está sendo a primeira experiência da Fundação depois da elaboração da cartilha sobre Legislação Urbanística. Nesta atuação, o projeto de Regularização Fundiária prevê o redesenho urbanístico, inclusive com o remanejamento de famílias que se encontram em área de risco. Esta mudança na forma da Fundação conduzir o projeto é fruto não só da experiência acumulada por meio da realização do trabalho em parceria com o Programa APD/Rio, como também do apoio que está sendo oferecido pela Prefeitura de Búzios. O resultado, segundo o coordenador do projeto, o assistente social Valério Silva, está sendo muito positivo. Segundo Silva, através da metodologia aplicada no assentamento de Búzios, a conquista torna-se maior porém, o redesenho urbanístico necessita de

recursos técnicos e financeiros, que segundo ele, antes de Búzios, ainda não haviam sido obtidos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Trabalhar para diminuir o déficit habitacional do país significa promover ações que reconheçam a produção de moradias realizada pela população de baixa-renda. A regularização fundiária tem este objetivo e o cuidado que se deve ter é de não regularizar apenas a situação legal da posse e sim associá-la a uma intervenção urbanística. Isto porque a consolidação dos problemas existentes nessas áreas torna muito mais difícil uma posterior tentativa de correção dos problemas e enquanto isso, coloca em risco a vida de muitas famílias.

O que se pode observar é que com a segurança da terra o morador também passa a investir em melhorias da casa. Antes, quando existia um investimento, este se limitava aos eletrodomésticos como som, televisão, geladeira e fogão. Isso se justifica porque era muito mais seguro investir naquilo que rapidamente pudesse ser retirado num eventual caso de remoção ou despejo. Sem contar que um projeto de Regularização Fundiária associado ao redesenho urbanístico, com correção de problemas como de drenagem ou risco geotécnico, acabam com a insegurança dos moradores de perderem tudo em enchentes ou deslizamentos.

A participação da população envolvida se faz necessária porque os benefícios conseguidos irão interferir no seu cotidiano e ao contrário das outras camadas da sociedade, a população pobre precisa se reunir e lutar para conseguir investimentos do Estado e isso não é possível sem uma forte mobilização dos moradores.

A atuação de ONGs e outras entidades não retiram do poder público a responsabilidade sobre essas áreas. Afinal, a existência delas se deve em muito a

ineficiência e omissão do Estado. Este passou a intervir mais sobre essas áreas nos últimos anos, pressionado não apenas pelos movimentos sociais, mas pelos grandes investidores que viram seus interesses de especulação imobiliária sendo atingidos pela aproximação e instalação de favelas nas áreas nobres da cidade.

A conclusão a que se chega é que muito ainda tem que ser feito nessas áreas. Nesse sentido é necessário que se aperfeiçoem e se propaguem trabalhos como o da Fundação Bento Rubião e de tantas outras entidades e municípios para que consigamos cidades mais justas.

REFERÊNCIAS:

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR:FASE, 1997.248p.

BIENENSTEIN, Regina. Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária. 2001. 486p. Tese (Doutorado) – FAU/USP, São Paulo, 2001. p. 1-20

CARDOSO, Adauto Lucio; Ribeiro, Luiz César Queiroz. Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR:FASE, 1996.110p.

Como construir na sua comunidade. Rio de Janeiro, 2003. Fundação Centro de Defesa e Direitos Humanos Bento Rubião.21p.

FRANCO, Gustavo. Favela e informalidade. (Seção Em foco) Revista VEJA, 12/maio, 2004.p.34

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. jun./set 1982.(Espaços & Debates, n.º 06, p. 6-35)

Inventário de atividades: Projeto Direito à Habitação. Rio de Janeiro, 2003. Fundação Centro de Defesa e Direitos Humanos Bento Rubião.07p.

Inventário de atividades: Projeto Direito à Terra. Rio de Janeiro, 2003. Fundação Centro de Defesa e Direitos Humanos Bento Rubião.11p.

KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.p. 29-74. (Coleção Estudos Brasileiros; v.44)

LAGO, Luciana Corrêa do. Desigualdades e segregação na metrópole: O Rio de Janeiro em tempo de crise. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.p. 59-77.

_____. O movimento de loteamentos do Rio de Janeiro. 1990. 100p. Tese (Mestrado) – UFRJ/IPPUR, Rio de Janeiro, 1990. p. 38-58.

LEME, Maria Cristina S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil 1895-1965. São Paulo, 1999. (Urbanismo no Brasil, p. 16-38)

MARICATO, Ermínia. Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental: diagnóstico e recomendações. Rio de Janeiro, 1995. II Seminário Nacional Preparatório para o Habitat II / Ministério das Relações Exteriores. 38p.

_____ Habitação e cidade. São Paulo, 1997. p.77. (Série Espaço e Debate)

_____ Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis/Rio de Janeiro, 2001. 204p.

MARX, Murilo. Cidade no Brasil Terra de quem? São Paulo: Universidade de São Paulo, 1991. 143p.

PRÉTECEILLE, Edmond. Cidades Globais e Segmentação Social. Centre de Sociologie Urbaine - CSU , 1993, p.65-89

RODRIGUEZ, Anisio Pires; Osório, Letícia Marques. A Regularização Fundiária em Porto Alegre. Porto Alegre: Centro de Assessoria Estudos Urbanos, 1996. (Coleção Cadernos da Cidade, v.03, n.º 05)

SASSEN, Saskia. The global city: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991