

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL: ALGUNS DESAFIOS*

Regina Bienenstein**

Roberto Bousquet Paschoalino***

Daniela Vieira do Amaral Correia****

Marcus César Martins Cruz****

Fábio Roberto de Oliveira Santos*****

Este trabalho discute a contribuição de diferentes atores políticos e sociais para o avanço e/ou retrocesso da democratização do acesso à terra regular e servida pela população de baixa renda. Para tanto, toma como casos-referência os assentamentos populares Vila Esperança e Engenho Velho, localizados, respectivamente, nos municípios de São Gonçalo e Itaboraí (estado do Rio de Janeiro), sendo um situado em terreno acrescido de marinha, portanto terra da União, e o outro, em terreno municipal. Os processos de regularização aí desenvolvidos encontram-se em curso e em diferentes estágios. Os trâmites burocráticos, os descompassos entre discurso e ação, as características da equipe técnica municipal, o papel do movimento popular e da universidade para a efetividade da ação são alguns dos aspectos abordados. Tomando por base essa reflexão, são apontadas lições e desafios a partir de uma abordagem interdisciplinar.

Palavras-chave: Regularização Fundiária; Cidade Informal; Moradia Popular; Urbanização; Democracia Participativa.

SUSTAINABLE LAND TENURE REGULAIZATION: SOME CHALLENGES

The paper discusses the contributions of different political and social actors regarding advances and/or setbacks to the democratization of legal access to land for low income communities. In order to do so, it takes as study cases two settlements: Vila Esperança in São Goncalo County, and Engenho Velho in Itaboraí County, both in the State of Rio de Janeiro. Both settlements occupy public land, and their land regularization processes remain unfinished and evolve in different pace. Bureaucracy in local decision processes, gaps between theoretical ideals and actual practices, the specific features of local teams of experts and technical staff involved, and the role played by grassroots movements and the university itself are some of the issues discussed. Upon reflections

* Este artigo representa um aprofundamento do trabalho apresentado no XIII ENAnpur (Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – Anpur), 2009, sob o título *Regularização fundiária em terras públicas: desafios e perspectivas*, de autoria de Regina Bienenstein; Daniela Vieira do Amaral Correia; Epiácio Pandiá Dias Reis; Bruna da Cunha Guterman; Marcus César Martins Cruz; e Roberto Bousquet Paschoalino.

** Professora do curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail*: bienenstein@uol.com.br

*** Pós-graduando em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail*: roberto.com.br@gmail.com

**** Mestre em Gestão e Planejamento Urbano pela UFF. *E-mails*: danivi_amaral@hotmail.com e marcuscesarmartinsdacruz@gmail.com

***** Professor do curso de Direito da UFF, defensor público do estado de Rondônia, professor das Faculdades Associadas de Ariquemes (FAAr), ex-professor da Faculdade de Direito da UFF. *E-mail*: fabiorobert@hotmail.com

on these key questions, the paper aims at bringing light on what has been learned and what are the challenges faced by an interdisciplinary approach.

Key-words: Legal Regularization of Urban Land; Informal City; Social Housing; Urbanization; Participatory Democracy.

REGULARIZACIÓN SOSTENIBLE DE LA TIERRA: ALGUNOS RETOS

El documento analiza la contribución de diferentes actores políticos y sociales para avanzar y/o revertir la democratización del acceso a la tierra regular servida por la población de bajos sueldos. Para eso, toma como referencia el caso de los asentamientos populares Vila Esperança y Engenho Velho, situados respectivamente en los municipios de São Gonçalo y Itaboraí (Estado de Rio de Janeiro), siendo uno situado en un terreno de Marina, por tanto tierra del gobierno federal y el otro en terreno municipal. Los procedimientos de ajuste allí desarrollados están en curso y en diferentes etapas. Los procedimientos burocráticos, los desajustes entre el discurso y la acción, las características de los técnicos municipales, el papel del movimiento popular y la Universidad para la eficacia de la acción son algunos de los puntos planteados. Basándose en esta consideración, se señalan las lecciones y desafíos de un enfoque interdisciplinario.

Palabras-clave: Regularización de Tierras; Ciudad Informal; Vivienda Popular; Urbanización; Democracia Participativa.

RÉGULARISATION DURABLE DES TERRES: QUELQUES DÉFIS

L'article discute la contribution de différents acteurs politiques et sociaux envers l'avance et/ou recul de la démocratisation de l'accès à la terre régulière, avec des services et de biens essentiels, par la population plus pauvre. Pour autant, le texte envisage les "assentamentos" populaires de Vila Esperança et Engenho Velho, situés, respectivement, à São Gonçalo et Itaboraí (État de Rio de Janeiro), le premier terrain appartenant à l'État et le deuxième à la municipalité. Les procès de régularisation y développés sont en cours dans de différents niveaux. Les procédures bureaucratiques, les décalages entre le discours et l'action, les caractéristiques de l'équipe technique municipale, le rôle du mouvement populaire et celui de l'Université envers une action effective sont quelques uns des aspects envisagés. À partir de cette réflexion, le texte nous offre des leçons et des défis sous un regard interdisciplinaire.

Mots-clés: Régularisation de la Terre; Ville Informelle; Habitation Populaire; Urbanisation; Démocratie Participative.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho discute as dificuldades e os desafios enfrentados no acesso à terra urbana pelas camadas populares, se detendo no papel de diferentes atores sociais, inclusive o da universidade pública, nos processos de regularização fundiária de assentamentos informais.

Essa reflexão é feita a partir da experiência de extensão universitária desenvolvida pelo Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU)

da Universidade Federal Fluminense (UFF),¹ e contempla uma visão transdisciplinar, envolvendo as áreas de Arquitetura e Urbanismo, Direito, Engenharia, Ciências Sociais e Serviço Social. Toma os assentamentos populares Vila Esperança e Engenho Velho, situados, respectivamente, nos municípios de São Gonçalo e Itaboraí, como casos exemplares.

O termo regularização fundiária sustentável, conforme aqui colocado, se refere ao processo que, além de resolver o problema da insegurança da terra ocupada, deve agregar qualidade à moradia e, assim, representar uma contribuição à inclusão de contingentes populacionais que historicamente têm estado excluídos dos benefícios da cidade. Isto significa que inclui o tratamento do aspecto jurídico da propriedade da terra, aliado à busca por soluções para situações de risco e à preparação do assentamento para receber infraestrutura, saneamento básico e espaços públicos e privados planejados – ruas, praças, lotes, edificações etc. –, e ainda, à um processo social voltado para informar a população sobre as implicações da passagem da condição de posseiro para a de proprietário ou equivalente, e para identificar caminhos possíveis para a geração de trabalho e renda. Além disso, enfatiza a necessidade de associar o tratamento da questão da moradia a um conjunto de políticas públicas garantidoras da dignidade da pessoa humana, em especial, a educação, a saúde, o transporte, o lazer e a geração de trabalho e renda.

A experiência parte do pressuposto de que as disparidades sociais têm origem nas relações capitalistas de produção e, portanto, tem claro que não será apenas pela via de ações de regularização fundiária que se eliminará as desigualdades no acesso aos espaços urbanos.

No entanto, reconhece-se que, no cenário atual, em que a informalidade pode atingir mais de 50% da cidade (ABRAMO, 2003), configura-se uma situação em que é reconhecidamente impossível desconsiderar esse espaço já construído. Portanto, ações voltadas para urbanização, recuperação e, também, regularização jurídica da propriedade da terra em assentamentos populares são assumidas como alternativas que se apresentam viáveis para melhorar as condições de vida dos trabalhadores de baixa renda e dos setores excluídos da sociedade.

1. O trabalho do NEPHU teve origem no fim de 1982, a partir da solicitação de assessoria técnica encaminhada por uma favela ameaçada de remoção total, e sua institucionalização, em 1986, se deu em face dos resultados obtidos nesse primeiro projeto. Nesse núcleo se integram atividades de ensino, pesquisa e extensão, e participam professores, técnicos e estudantes de várias áreas do conhecimento – Arquitetura e Urbanismo, Engenharia Civil, Geotecnia, Ciências Sociais, Economia, Serviço Social, Comunicação, Direito etc. No que se refere às atividades de extensão, este núcleo está primordialmente voltado para a assessoria técnica do movimento popular pela moradia, atuando sempre a partir da solicitação dele. Além das atividades de suporte técnico, a comunidade organizada do NEPHU assessoria também órgãos do poder público, sempre em uma perspectiva de disponibilizar conhecimento e capacitar gestores públicos.

É notório que parte significativa da população brasileira não ocupa um ambiente minimamente sadio e, conseqüentemente, não habita unidades dignas. *A periferia do capitalismo* apresenta hoje uma grande mancha urbana de pobreza, isto é, grandes áreas de irregularidade e informalidade combinadas, produtos do agravamento das desigualdades sociais (DAVIS, 2006).

No Brasil, os problemas relacionados à ocupação do espaço urbano, em especial pelas famílias de baixa renda, não são recentes. Loteamentos clandestinos e favelas se tornaram a solução de moradia para considerável parcela da população que não tem possibilidade de acesso à terra via mercado formal ou via produção pública. Na verdade, a urbanização continua a expressar e materializar a natureza desigual do capitalismo. Aos trabalhadores, detentores apenas de sua força de trabalho, restam áreas não valorizadas pelo capital imobiliário e, por isso, quase sempre desprovidas das benfeitorias inerentes à vida urbana.

Tais áreas de pobreza se espraiam pela cidade oficial, pulverizando-se lado a lado com as áreas de média e alta renda, dotadas de serviços e equipamentos, trazendo a desvalorização da terra aos olhos do mercado imobiliário. Não bastasse a exclusão geográfica, o preconceito social contra essas famílias recrudescer, como se a degradação do espaço de moradia constituísse também uma mancha moral, e elas passam a ser identificadas como *classes perigosas* (AZEVEDO; RIBEIRO, 1996).

Claro está que, conforme apontam Acselrad e Leroy (2003), essa carência estrutural se rebate também na dificuldade relativa à participação política e à reivindicação dos direitos de cidadania e de informação, despotencializando a capacidade de ação coletiva em favor da qualidade do ambiente comum.

Frente a essa realidade, é importante destacar que não se assume a regularização fundiária de terras ocupadas como solução única e suficiente para responder ao problema da habitação, da ilegalidade na ocupação do solo e da exclusão socioespacial. Na realidade, reconhece-se que, se implantada isoladamente, pode vir a estimular e alimentar a *indústria da irregularidade* (CENECORTA; SMOLKA, 2000). No entanto, a redistribuição fundiária é fundamental para que o país crie instâncias de empoderamento, permitindo que grandes parcelas da população saiam da condição de miséria e pobreza (ACSELRAD; LEROY, 2003).

Nesse sentido, devem ser adotadas soluções diversificadas que contemplem tanto a recuperação e adequação do estoque de moradias representado pelas favelas, como a provisão de novas unidades. Além disso, são necessárias ações que viabilizem a aplicação dos instrumentos de regulação urbana oferecidos pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória (MP) nº 2.220/2001 de modo a garantir e facilitar o acesso da classe trabalhadora à terra vazia regular e servida (CENECORTA; SMOLKA, 2000).

Cumprir destacar que a CF/88 mudou a visão sobre a propriedade privada, a qual perdeu seu caráter eminentemente individual e absoluto, adquirindo uma feição mais pública e coletiva. Essa alteração realizou-se porque o princípio da função social da propriedade veio a fazer parte do rol dos direitos e das garantias fundamentais. Isso significa dizer que a partir desse momento, ao se pensar em direito de propriedade, deve-se associar tal conceito ao exercício de sua função social. E a propriedade, para cumpri-la, deve respeitar a dignidade da pessoa humana e contribuir para o desenvolvimento nacional a partir da diminuição das desigualdades sociais.

A Carta Magna definiu também instrumentos nesse sentido, dando “poderes ao município para intervir no território local, de maneira a adequá-lo aos fins do bem estar devido à sua população” (ALFONSIN, 1997, p. 46). Nela, a propriedade urbana é reconhecida como tendo, em sua estrutura, o condicionamento à observância das normas de direito urbanístico e ambiental, de modo a cumprir sua função social² e, também, urbanística (SILVA, 2007), propiciando condições adequadas de moradia, trabalho, circulação e lazer. Ou seja, estabeleceu que toda utilização do solo urbano deve, necessariamente, cumprir sua *função social*, pois esta é elemento integrante do direito de propriedade.

Em termos de política habitacional, o período entre 1986 (extinção do Banco Nacional da Habitação – BNH)³ e 2003 (criação do Ministério das Cidades – MCidades) marca a quase completa omissão do governo federal na busca de respostas para a questão habitacional das classes populares, sendo essa responsabilidade transferida para o governo local. Verifica-se que tal omissão perdurou mesmo após a CF/88 e o Estatuto da Cidade. Ainda que modestas e pontuais, algumas das experiências municipais desenvolvidas buscaram superar erros cometidos no passado, em especial, no período do Sistema Financeiro da Habitação/BNH.⁴

Em épocas mais recentes, a proposta de democratização da gestão e, a partir de 2003, quando foi criado o MCidades, o esforço de construir uma política urbana, fundiária e habitacional articulada e abrangente criou expectativas sobre ações mais efetivas que respondam à precariedade e informalidade presentes nas cidades brasileiras. No entanto, ainda são tímidos os resultados dos esforços para fazer cumprir a função social da propriedade.

2. Art. 5º, inciso XXIII; Art. 153, § 4º; Art. 156, § 1º; Art. 170, inciso III; Art. 182, § 2º; e Arts. 184, 185 e 186.

3. O BNH bancou, entre 1964 e 1986, a construção de 6 milhões de moradias, sendo que no mesmo período a população cresceu em 78 milhões de pessoas (ACSELRAD; LEROY, 2003).

4. Gestão Luiza Erundina em São Paulo (1989-1993) e Orçamento Participativo em Porto Alegre – a partir de 1989, entre outros – são alguns exemplos relevantes.

2 METODOLOGIA

É amplamente reconhecido que os assentamentos populares informais, em maior ou menor grau, apresentam problemas urbanísticos derivados, entre outros fatores, do próprio processo de ocupação espontâneo e da falta de assessoria técnica aos seus moradores. Entre as condições inadequadas que se consolidam e acabam por se refletir na cidade oficial, pode ser destacado o seguinte: dificuldades de acesso e circulação; lotes de dimensões muito reduzidas; alta densidade nas moradias – por vezes com mais de uma família; alta densidade na ocupação do solo – edificações construídas muito próximas umas das outras e com aberturas muito reduzidas, dificultando índices mínimos de ventilação e insolação; obstruções de drenagem; e ocupação de encostas propícias a escorregamento ou de áreas sujeitas à inundação.

O enfoque de regularização defendido nos dois casos estudados associa o aspecto jurídico ao redesenho urbanístico e permite corrigir muitas dessas situações. No entanto, a adoção desta perspectiva significa enfrentar e ultrapassar inúmeras dificuldades inerentes a esse tipo de trabalho (BIENENSTEIN, 1996) e presentes em situação extremamente diferenciadas do ponto de vista socioespacial⁵ (BIENENSTEIN, 2001).

Para enfrentar tais desafios, o método de trabalho adotado incorpora a população em todas as etapas dos projetos. A metodologia participativa desenvolvida pelo NEPHU permite a definição coletiva e negociada entre os moradores do assentamento, das normas urbanísticas de parcelamento, e de uso e ocupação do solo a serem aplicadas nos respectivos projetos de redesenho urbanístico e da regularização fundiária.

Em cada caso, a partir da análise técnica das características específicas de cada assentamento, respeitando a tipicidade do ambiente construído e simultaneamente corrigindo os problemas encontrados, são propostos parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo e intervenções que chegam até a unidade do lote (ROLNIK, 1989; FERREIRA, 1985; WAISMAN, 1984; GONDIM, 1989).

Além de envolver os aspectos intrínsecos ligados ao tema, tal metodologia consubstancia-se no entendimento das diversas condições impostas pela realidade, isto é, decorre das condições, das demandas e das possibilidades físico-sociais apresentadas pelo assentamento onde será realizado o projeto. Considera ainda o conhecimento popular acumulado no que diz respeito à conformação do ambiente construído e reconhece a legitimidade dos assentamentos populares espontâneos, o direito de sua população ter acesso aos benefícios da cidade formal e a neces-

5. Coraggio (1992, p. 9), discorrendo sobre a proposta de reforma urbana apresentada no Fórum Internacional de Reforma Urbana no Rio de Janeiro de 1992, alerta para o fato de que “a rede de interesses que afeta é ampla e diversa, existindo contradições não só entre as classes dominantes e subalternas como também dentro do mesmo campo popular (como no caso evidente de inquilinos e proprietários de casas modestas, ou entre habitantes de distintos bairros, ou entre habitantes e comércio ambulante etc.). Singer (1995) aponta para a diversidade das necessidades básicas das organizações populares.

cidade de serem criadas condições técnicas e jurídicas para que essa legitimidade seja legalizada. A intervenção deve obedecer a critérios e parâmetros, definidos em conjunto com a população, a partir da análise técnica das características específicas do assentamento. A população beneficiária, como cliente, deve indicar necessidades, discutir problemas e alternativas de solução, decidindo com técnicos os encaminhamentos dados ao processo.⁶ As propostas devem significar o ajuste técnico do ambiente construído, para eliminar problemas e agregar qualidade, respeitando, ao máximo, o espaço já produzido pelos moradores, evitando assim, desnecessários remanejamentos. A informação e formação dos moradores ocorreram por meio do processo de participação ativa que permeou todas as etapas dos projetos, desde o diagnóstico e definição de prioridades de ação até o redesenho do traçado urbanístico, equipamentos e a tipologia habitacional.

Esta metodologia foi desenvolvida no NEPHU, a partir da experiência acumulada em projetos de pesquisa e extensão sobre a temática da regularização fundiária e em diversos estudos realizados ao longo de mais de 20 anos, nos municípios de Niterói, São Gonçalo, Rio de Janeiro, Itaboraí e Nova Friburgo. Contém propostas de agregação de estudantes de diversas áreas do conhecimento, colocando-os frente a frente com a problemática relacionada com a produção do ambiente construído de uma imensa parcela da população brasileira que, até o presente momento, tem empreendido as mais variadas formas de atuação na luta pelo espaço. Igualmente, a referida agregação articula o ensino, a pesquisa e a extensão, atividades fundamentais de uma universidade que se propõe pública e gratuita (BIENENSTEIN, 1994, 2001). A presença da universidade na elaboração dos projetos tem impacto bastante diverso do papel de consultorias privadas em projetos similares, principalmente em termos de reprodutibilidade: durante o processo de elaboração, alunos, técnicos municipais e moradores são capacitados, quer de maneira indireta, devido ao engajamento no projeto, quer diretamente, mediante capacitações de equipes. Em se tratando de uma universidade pública e gratuita, não há necessidade de monopolizar ou colocar obstáculos ao conhecimento, de maneira que durante todo o projeto há a preocupação em realizar essa troca de conhecimentos, que é muito importante para divulgar e engajar a população e os técnicos em um processo participativo, e também para fornecer amparo técnico para os funcionários das prefeituras alocados no projeto, visto que a desatualização do quadro é um aspecto recorrente. Assim, comparada a uma consultoria privada, os objetivos da participação da universidade são bastante diversos.

Os projetos em Vila Esperança e Engenho Velho incluíram o redesenho do sistema viário e dos lotes, novas moradias para as famílias em situação de risco, equipamentos coletivos, espaços para desenvolvimento de atividades relativas à

6. Ver Rolnik (1989), Ferreira (1985), Waisman (1984) e Gondim (1989).

geração de trabalho e renda, áreas de recreação e lazer, soluções de drenagem, esgotamento sanitário e abastecimento de água, além dos processos para titulação individual. Compreenderam também o reconhecimento social que alimentou o processo jurídico, pois trazia, entre outras, informações sobre a condição da posse em relação ao terreno e à benfeitoria, tempo e forma de obtenção da moradia. Adicionalmente, permitiram a construção e o encaminhamento de possíveis ações de geração de trabalho e renda baseados na identificação das necessidades e potencialidades locais. Todas as propostas tomaram por base o perfil socioeconômico da população, construído por meio dos cadastros realizados em campo e a análise das condições urbanísticas e ambientais e da situação dominial e jurídica da ocupação.

Para que todas essas etapas fossem cumpridas satisfatoriamente, foi montada uma equipe multidisciplinar composta por estudantes graduandos de Arquitetura e Urbanismo, Ciências Sociais, Serviço Social e Direito, havendo também a presença de arquitetos formados nas equipes. Todos, sem restrição, participavam do trabalho em campo com vista à coleta de dados – medição de área ou aplicação de cadastros – das audiências públicas aos sábados e, naturalmente, das reuniões técnicas semanais para a discussão do andamento do projeto, das dificuldades surgidas e para programar as tarefas da semana seguinte.

3 OS ASSENTAMENTOS, CARACTERÍSTICAS E PROPOSTAS APRESENTADAS

Os assentamentos Vila Esperança e Engenho Velho estão localizados em São Gonçalo e Itaboraí, respectivamente. Esses municípios apresentam preocupantes indicadores sociais e situam-se na região diretamente impactada pelo Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ), que se encontra em fase de implantação no município de Itaboraí. Aí, a expectativa é, entre outras, o aumento da demanda por terra para diferentes usos, inclusive a habitação, principalmente para as famílias de baixa renda. Atualmente, os índices de domicílios urbanos com acesso à rede oficial de abastecimento de água, tanto em Itaboraí (24%) como em São Gonçalo (80%), são inferiores aos do estado do Rio de Janeiro (88%). Uma situação ainda mais precária ocorre em relação ao acesso à rede oficial de esgoto: enquanto o atendimento no estado alcançava 57% dos domicílios permanentes urbanos, Itaboraí contava com apenas 29% e São Gonçalo com 40% de seus domicílios com acesso ao serviço (IBGE, 2000). Em nenhum desses dois assentamentos urbanos precários estão presentes tais serviços básicos.

3.1 Vila Esperança

O assentamento Vila Esperança, em São Gonçalo, situado em terreno acrescido de marinha, teve sua ocupação iniciada na década de 1970. Na década de 1980, a ocupação foi impulsionada em função, entre outros fatores, da construção do novo traçado da Rodovia BR 101 (trecho Niterói – Manilha), da facilidade de acesso aos

centros urbanos de São Gonçalo, Niterói e Rio de Janeiro, além das oportunidades de empregos geradas nesses municípios. Atualmente, residem na área 335 famílias (aproximadamente mil pessoas). Sua vizinhança é marcada por moradias de população de renda média e média baixa, e por estabelecimentos de comércio varejista, não havendo, portanto, grandes contrastes socioespaciais em relação ao entorno.

Anteriormente à sua delimitação como Zona Especial de Interesse Social (Zeis) em 2004, o cenário era de completa incerteza para os moradores. A área havia sido destinada à implantação do terminal hidroviário em 1991 e, posteriormente, foi definida como de utilidade pública, sendo estabelecidas restrições quanto ao seu uso em 1997. Nesse mesmo ano foi realizado o cadastramento dos moradores, a fim de transferi-los para um bairro distante.

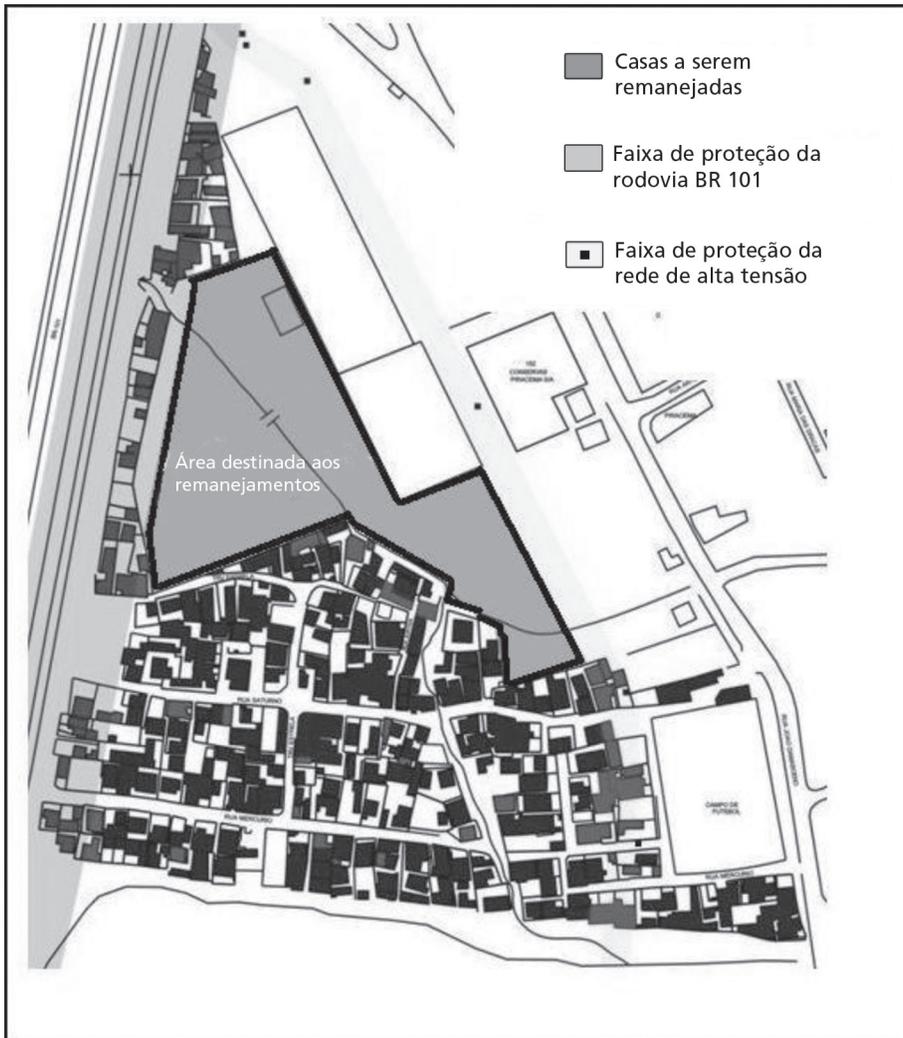
Ações efetivas do município com relação à regularização fundiária do assentamento só ocorreram em 2005, em decorrência da luta da população pela posse da terra e por melhorias das condições de moradia, exemplificando o que Acselrad e Leroy (2003) apontam existir no território brasileiro, isto é, a presença significativa de movimentos sociais com caráter marcadamente territorial que lutam pela reorganização da propriedade do solo, bem como, pelo direito a ela.

Em virtude da luta da população pela posse da terra e por condições de habitação dignas, em 2006 foi iniciado projeto voltado para a regularização fundiária e urbanização do assentamento, possibilitado por acordo de cooperação técnica entre a UFF e a Prefeitura Municipal de São Gonçalo (PMSG). Por se tratar de terras públicas da União, o processo de regularização envolveu também a Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Concluídos em 2007 os estudos, projetos técnicos e alvarás de licenças, atualmente busca-se resolver a titulação em favor dos posseiros junto à SPU e viabilizar recursos financeiros que garantam a execução das obras previstas. Nesse sentido, os moradores fizeram duas tentativas para se habilitar aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), mas não obtiveram retorno até o presente momento.

O diagnóstico urbanístico-ambiental de Vila Esperança permitiu identificar diferentes situações de risco a serem eliminadas e problemas de acessibilidade e circulação, além de casas extremamente precárias em termos construtivos e espaciais e da inexistência de equipamentos públicos. Esse panorama determinou o padrão de intervenção necessário à requalificação da área ocupada. Além de casos de insalubridade resultantes da densidade excessiva em parte do assentamento – principalmente nos miolos das quadras – foi verificada a necessidade de remanejar famílias em decorrência da presença de três elementos físicos no território ocupado: a rodovia BR 101 (61 casas nas faixas de domínio e proteção); as torres e a rede de alta tensão (23 casas na faixa de proteção); e o canal que corta a área ocupada e que também a limita (três casas na faixa marginal de proteção).

Tais situações exigiram a busca por área livre no seu entorno para viabilizar os remanejamentos. Em termos da acessibilidade, foram identificados trechos de descontinuidade do alinhamento e avanço de edificações sobre as vias, havendo casos em que estas eram completamente interrompidas, o que ocasionou o aparecimento de lotes encravados (figura 1 e fotos 1 e 2).

FIGURA 1

Vila Esperança, situação atual – 2009

Fonte: NEPHU/UFF.

FOTO 1
Ocupação sob a torre de alta tensão –
Vila Esperança



Fonte: NEPHU/UFF.

FOTO 2
Área sujeita a inundação – Vila Esperança



O plano de intervenção buscou garantir condições ambientais e habitacionais adequadas e compreendeu os seguintes projetos: *i*) reconfiguração do sistema viário com alargamento dos trechos estreitados, articulação/abertura de novos trechos de ruas, sempre que possível carroçáveis, de modo a tornar a área permeável e permitir o acesso de veículos de serviços – bombeiro, ambulância, caminhão de lixo etc.; *ii*) espaços comunitários de lazer, recreação e sociabilidade voltados para as diferentes faixas etárias; *iii*) espaços voltados para abrigar atividades de produção e geração de renda – cooperativas e horta comunitária; *iv*) centro comunitário composto por creche, associação de moradores e salas para cursos diversos e capacitação de mão de obra, cuja proposta arquitetônica objetivou, além do bom funcionamento do complexo, sua transformação em marco físico da luta daquela população por acesso à cidade e à moradia digna; e *v*) sistemas de saneamento ambiental – abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e mobiliário urbano voltado para a coleta de resíduos sólidos (figura 2). De modo a viabilizar os remanejamentos, foram oferecidas duas tipologias de moradia: unifamiliar com cerca de 50 m² de área e o sobrado com aproximadamente 72 m² de área cada unidade. Coube a cada família a ser remanejada a escolha do lote a ser por ela ocupado e do tipo de casa para onde seria transferida (foto 3).

FIGURA 2
Plano de intervenção – Vila Esperança



Fonte: NEPHU/UFF.

Em termos jurídicos, o projeto apontou para a titulação individual por meio de Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia, a ser liberado pela municipalidade, após a transferência da terra da SPU para o município. Aspecto inovador foi o tratamento dos casos de aluguel e cessão de moradias visando viabilizar a titulação do inquilino. Com a intermediação da universidade e da associação dos moradores, promoveu-se a negociação entre o posseiro locatário e o posseiro proprietário da benfeitoria, sempre que este tivesse mais de uma posse e a partir da previsão de compensação. Com isso, foram evitados os despejos frequentemente

observados quando o locador considera que pode ser prejudicado pelo projeto, isto é, perder suas benfeitorias adicionais.

FOTO 3

Escolha de lotes e tipo de casa – Vila Esperança



Fonte: NEPHU/UFF.

3.2 Engenho Velho

O assentamento Engenho Velho, localizado no 1º Distrito do município de Itaboraí, surgiu a partir de ocupação de 20 famílias, na década de 1980, com o objetivo de implantar um assentamento rural. Eram trabalhadores rurais que, com a decadência do ciclo da laranja na região, buscavam desenvolver outras culturas. Até 1982, a área pertencia a particulares, quando foi adquirida pelo BNH. Com a extinção deste banco, em 1986, esta foi incorporada ao patrimônio da Caixa Econômica Federal (doravante, apenas Caixa) e em 1996 a Prefeitura Municipal de Itaboraí (PMI) realizou sua compra, a fim de promover a regularização jurídica da posse da terra em favor dos ocupantes.

O projeto de Regularização Fundiária e Urbanização, ainda em desenvolvimento, tem o suporte do MCidades. Diferente de Vila Esperança, no caso de Engenho Velho, a escolha do assentamento para elaboração do projeto não foi resultado do movimento social local. Essa decisão coube à PMI, que o avaliou como prioridade a partir de levantamento sobre os assentamentos precários⁷ e por já ter sido assinalado como Zeis no Plano Diretor Participativo.

Ao contrário de Vila Esperança, os moradores de Engenho Velho não conheciam o trabalho de assessoria técnica desenvolvido pela UFF. Assim, as primeiras assembleias realizadas no assentamento foram exclusivamente para

7. NEPHU (2007).

informar os moradores sobre o projeto e o papel das entidades nele envolvidas – UFF, MCidades e PMI.

O assentamento Engenho Velho contém uma clara divisão em duas partes: o entorno da rua Chico Mendes, reduto dos moradores mais antigos, com lotes maiores e onde parte significativa dos lotes comercializados mais recentemente foram ocupados por familiares;⁸ e a rua dos Fandangos, de ocupação mais recente, onde o acesso à terra se deu por meio da compra, seus lotes são acentuadamente menores e a densidade é mais elevada. Essa divisão espacial corresponde também à percepção dos moradores sobre seu espaço de moradia. As diferenças entre essas duas áreas apareceram ainda no nível de escolaridade: os moradores da rua dos Fandangos têm, em geral, mais anos de estudo do que os da rua Chico Mendes.

Atualmente ocupado por 345 famílias – aproximadamente 1.120 pessoas –, Engenho Velho está inserido no perímetro urbano e apresenta alguns lotes com dimensões originais –1.000 m² a 5.000 m²–, lado a lado com parcelas que não chegam a 60 m². Essa é mais uma diferença com relação à Vila Esperança, onde os lotes variam entre 50 m² e 300 m². O cenário resultante, ainda vestígio do assentamento rural originário, é a desarticulação do sistema viário que acarreta também problemas de drenagem (fotos 4 e 5 e figura 3).

FOTO 4
**Inexistência de saneamento –
Engenho Velho**



Fonte: NEPHU/UFF

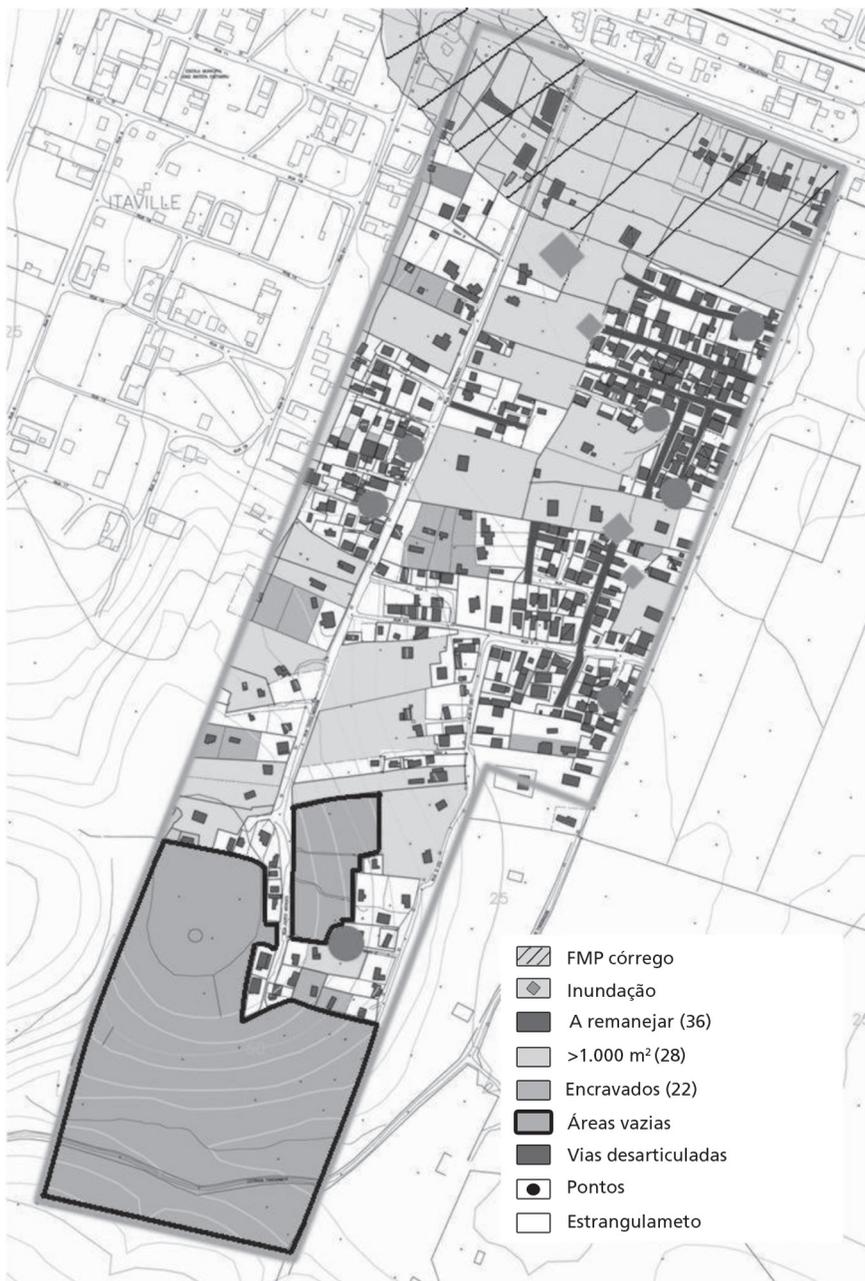
FOTO 5
**Vias estreitas –
Engenho Velho**



Fonte: NEPHU/UFF

8. A rua Chico Mendes é também a principal zona de influência da Associação dos Trabalhadores Rurais do Engenho Velho (ATREV), como veremos adiante.

FIGURA 3
 Situação atual – Engenho Velho, 2009



Fonte: NEPHU/UFF

O desafio nesse caso foi encontrar caminhos para cumprir a função social da propriedade e lidar com a oposição dos posseiros que não desejavam ter sua terra fracionada, sob o argumento de que esta ainda estaria sendo usada e taxada como área rural.⁹ Esta questão ganha ainda maior relevância quando se considera que: *i*) a área foi adquirida pelo município à Caixa; trata-se de uma Zeis; sofrerá impacto direto com a instalação do COMPERJ; tem no seu entorno um número significativo de famílias em situação de extrema precariedade e risco que precisam ser remanejadas; e, finalmente, o município não dispõe de estoque de terras para resolver tais problemas. Além disto, a ocupação da área tem se intensificado, observando-se o crescente processo de desmembramento e venda de lotes pelos posseiros mais antigos – processo de especulação que promete ser acelerado com a chegada do COMPERJ –, indicando sua efetiva e completa transformação em área urbana.

O projeto buscou incorporar qualidade ao ambiente construído encontrado, viabilizar sua urbanização promovendo adensamento e melhor aproveitamento da área, assegurar a provisão de equipamentos públicos e espaços de convívio que facilitassem a integração e sociabilidade, além de eliminar os problemas de drenagem e riscos de inundação a que está submetida a área. Considerando a situação do saneamento no município,¹⁰ foi necessário prever solução de captação por meio de poços artesianos, complementada pelo aproveitamento de água da chuva com tratamento no próprio local, assim como de tratamento dos esgotos coletados pela rede projetada. O plano de intervenção possibilita o enfrentamento de parte das inúmeras situações de risco existentes em seu território e a criação de cerca de 370 lotes, gerando um estoque de lotes para a municipalidade, que poderá dobrar o número de famílias residentes (figura 4).

Em Engenho Velho também foi assegurada a liberdade de escolha de cada família em situação de risco a ser remanejada, substituindo assim o recorrente processo de sorteio, que acaba por inviabilizar a manutenção de redes de sociabilidade preexistentes. Todos os projetos foram submetidos a cada uma das famílias e somente após sua aprovação foram considerados finalizados.

9. Apesar de o assentamento estar inserido no perímetro urbano, parte dos moradores ainda paga o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR).

10. Não existem redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na região.

FIGURA 4
Plano de intervenção – Engenho Velho



Fonte: NEPHU/UFF.

Tanto no caso de Vila Esperança quanto no de Engenho Velho, todos os projetos foram realizados com a participação efetiva da população. O processo

participativo desenvolvido envolveu rotinas, procedimentos e material gráfico-explicativo para conduzir as discussões com a população, ocorrendo durante todo o trabalho e nos seguintes níveis:

1. Lideranças locais, responsáveis pela mobilização e organização da população, planejamento e operacionalização das atividades de campo e os encontros coletivos.
2. Equipe da comunidade, composta por moradores representantes de cada setor do assentamento, que desempenharam papel de intérpretes e multiplicadores das informações relativas ao projeto, auxiliando lideranças em suas atividades e a equipe técnica no cadastramento das famílias, coleta de documentação e nas visitas de campo.
3. População em geral, que participou de eventos específicos e de assembleias gerais com poder de decisão, quando foram apresentados os principais resultados dos estudos e escolhidas as alternativas de propostas a serem adotadas no projeto (fotos 6 e 7).

FOTO 6
Audiência pública – Vila Esperança



Fonte: NEPHU/UFF.

FOTO 7
Audiência pública – Engenho Velho



Fonte: NEPHU/UFF.

Nenhum dos dois processos está concluído, mas desde já emergem algumas questões que orientarão esta reflexão.

- Quais os atores, as relações e os papéis, em suas diferentes escalas de ação?
- Como tais atores interferem nos resultados dos processos de regularização fundiária de assentamentos populares precários em terras públicas?
- Qual o papel e os desafios específicos colocados para a universidade, os movimentos populares e o poder público?

4 PRINCIPAIS ATORES E SUAS FUNÇÕES NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO

O processo de regularização fundiária de Vila Esperança envolveu a população e suas lideranças, o Executivo municipal, O MCidades, a SPU e a Secretaria Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (SEHAB/RJ). Coube às lideranças da

área o protagonismo de todas as ações, negociando e acompanhando o processo; o Executivo viabilizou o desenvolvimento do projeto pela UFF; e a SPU, como órgão do governo federal responsável pela guarda da terra da União e, portanto, pela regularização fundiária.

Já no caso de Engenho Velho, participaram o MCidades, o Executivo municipal e a população e suas lideranças. O MCidades possibilitou iniciar a ação/projeto com suporte financeiro; o Executivo municipal escolheu o assentamento a ser beneficiado, disponibilizou equipe técnica para ser capacitada e deverá buscar alternativas para viabilizar a implantação das propostas e promover a titulação dos moradores. Por fim, das lideranças locais e da população era esperada participação ativa no desenvolvimento do projeto.

Nos dois projetos, a universidade elaborou os estudos e projetos técnicos e encaminhou o processo jurídico.

4.1 População e lideranças

O projeto técnico e jurídico em Vila Esperança foi resultado direto da ação da Associação de Moradores de Vila Esperança (Amovile), cujas lideranças foram capazes de organizar, mobilizar, pressionar e assim alavancar junto à administração municipal os recursos necessários para seu desenvolvimento.

Também resultado da reivindicação dos moradores foi a escolha da UFF como órgão executor do projeto. Esse fato em muito facilitou a parceria e o diálogo entre moradores e equipe da UFF, bem como o processo participativo de diálogo e transmissão de conhecimentos que daí se originou.

Importante ressaltar que não houve uma decisão da prefeitura de iniciar processo contínuo de tratamento da informalidade e precariedade habitacional presentes no município. Na verdade, São Gonçalo não conhecia a totalidade dos assentamentos populares existentes em seu território e não dispunha de uma política habitacional, de forma que a moradia de interesse social sequer fazia parte da pauta de ação.

Diante deste quadro, a Amovile assumiu a condução também da etapa de implantação das melhorias propostas, negociando com a Secretaria Municipal de Urbanismo a aprovação dos projetos de arquitetura, urbanismo e engenharia, desempenhando, portanto, papel que seria da Subsecretaria de Habitação – que apenas apoiava precariamente, quando deveria protagonizar.

O projeto demandou a negociação direta com a SPU. Também nesse caso, os moradores foram os coordenadores da ação, buscando o aceite junto aos diferentes órgãos que deveriam se manifestar sobre as intervenções propostas, rompendo assim, parte das barreiras para o acesso à terra regular.

Em paralelo a esse protagonismo, havia certa descrença entre os moradores quanto às possibilidades de ver implantadas as melhorias desenhadas pelo projeto, o que precisou ser trabalhado de modo a conter o processo de ocupação no local e evitar a rápida transformação do ambiente construído, o que poderia inviabilizar a implantação das propostas apresentadas.

A inserção dos moradores no projeto desenvolvido no assentamento em Itaboraí foi totalmente diversa do ocorrido em Vila Esperança. Ao contrário do protagonismo e da liderança observada naquele assentamento, em Engenho Velho a participação e o diálogo com a população foram dificultados por uma série de fatores, entre eles, o cadastramento das famílias pelo Executivo municipal, em quatro momentos diferentes, sempre com a promessa de titulação da terra ocupada, que gerou maior desconfiança e novos desafios a serem superados.

Característica intrínseca ao movimento popular da área é que boa parte dos moradores não se via representada pela ATREV. No início do projeto, essa era a instituição local de representação da população. Fundada no início da ocupação, segundo relato de seus moradores mais antigos,¹¹ a ATREV desempenhou papel fundamental na luta, resistência e defesa da ocupação naqueles primeiros anos. Todavia, perdeu progressivamente credibilidade e força em decorrência da ausência de renovação de seus diretores, os quais estão no poder há mais de vinte anos. Dessa maneira, quando o projeto foi iniciado, muitos dos moradores sequer sabiam de sua existência ou julgavam que ela já se extinguira.

Os dirigentes da ATREV gradualmente se distanciaram da equipe técnica e a representação dos moradores do assentamento passou para a Associação dos Moradores e Amigos de Engenho Velho (AMAEV), criada pouco antes da eleição municipal de 2008 por um pequeno grupo de moradores, com ambições de uma vaga na Câmara. Essas novas lideranças reproduzem os esquemas de especulação da terra recorrentes na cidade formal, compondo o que Machado da Silva (1967) denomina *burguesia favelada*, isto é, a camada social dentro do assentamento que, por meio de algum vínculo com instâncias locais de poder (público ou privado), busca se beneficiar em detrimento dos interesses da população.

Assim, a questão da terra adquire caráter particular. A existência de lotes com área muito além dos limites permitidos facilita a formação de um mercado de terras bastante dinâmico e, também, concentrado, controlado por alguns poucos moradores.

Nesse contexto, os posseiros se tornam *massa de manobra* (MACHADO DA SILVA, 1967), suscetíveis à pressão, devido à insegurança da posse da terra e o consequente medo de perdê-la. Em um cenário de ausência de serviços públicos e

11. Durante o projeto, o NEPHU elaborou um breve histórico das origens do assentamento, utilizando métodos de história oral. Foram colhidos dados dos moradores que fundaram o assentamento e que ainda moravam no local.

infraestrutura e de fragilidade das redes de solidariedade locais, aqueles que controlam a terra, detém o bem mais importante disponível e, portanto, controlam também o acesso à moradia naquele local.

Para eles, o projeto representa um obstáculo para a concretização de seus interesses individuais que se reproduzem na retaliação e comercialização da terra. Isso ocorre devido à proposta de utilizar, como instrumento para a regularização, a concessão especial de uso para fins de moradia prevista na MP nº 2.220/2001, o que implica limitar a extensão dos lotes.

Com discurso de que a ação da universidade e da prefeitura visava “expulsá-los”, e não garantir seus direitos, alguns desses líderes locais (a *burguesia favelada*), na defesa de seus interesses particulares, conseguiram desmobilizar a população e dificultar o entendimento e a aceitação do projeto. Foi com esse tipo de poder local que a equipe do NEPHU teve que dialogar desde o início do projeto.

4.2 Poder público

Em Vila Esperança, apesar de o Executivo municipal garantir suporte financeiro para a execução do projeto, o órgão local responsável pelo tratamento da habitação tinha posição instável na estrutura administrativa, ora ocupando *status* de secretaria, ora de subsecretaria, dependendo das negociações e dos apoios políticos desejados a cada momento. A essa condição correspondia também um quadro técnico extremamente frágil – insuficiente e temporário – e desarticulado das demais secretarias. Nesse contexto, não foi possível destacar membros para participar do projeto e serem capacitados para replicar a experiência e dar continuidade ao processo depois de terminada a parceria com a universidade.

Uma vez concluído o plano de intervenção ainda em 2007, a meta era implantar as obras nele propostas. No entanto, o Executivo municipal não havia previsto dotação orçamentária no exercício de 2008 e argumentava não ter recursos, passando a buscar apoio, sem resultados, junto ao MCidades e à SEHAB/RJ. Esse cenário evidencia a desarticulação entre as ações desenvolvidas em nível local que, por um lado, investe na elaboração de projetos de regularização fundiária e urbanização, mas por outro não prevê no orçamento do ano subsequente recursos para sua implantação e tampouco o faz para o orçamento em 2009. Frente à dinâmica socioespacial dos assentamentos populares, cujas características de parcelamento, uso e ocupação do solo são cotidianamente alteradas, o risco dos estudos e projetos técnicos elaborados serem perdidos é alto, o que certamente significará desperdício de recursos públicos, descritos frequentemente como extremamente escassos.

No caso de Engenho Velho, os principais protagonistas foram a universidade e a prefeitura municipal. A universidade aceitou o desafio lançado pelo MCidades de desenvolver ações para a implantação de Zeis previstas em Planos Diretores

Participativos, em função de sua atuação prévia no município de Itaboraí. A escolha do assentamento a ser beneficiado, como já mencionado, coube à prefeitura.

À SPU caberia encaminhar a regularização jurídica da posse da terra em Vila Esperança. Apesar da ênfase do governo federal em facilitar a regularização fundiária de propriedades da União ocupadas por população de baixa renda, inclusive com diploma legal específico, essa secretaria ainda não dispõe de equipe técnica suficiente e banco de dados georreferenciado sobre seus imóveis, o que acaba por dificultar e alongar processos que deveriam ser simplificados e ágeis.

A inexistência de cadastro completo e atualizado exigiu esforço adicional voltado para a obtenção de certidões de ônus reais do interior do assentamento e terrenos vizinhos, com vista a demonstrar que não existiam registros em cartório da propriedade privada da terra.

No caso em tela, em decorrência das inúmeras situações de risco, foi necessário buscar área no entorno para viabilizar os remanejamentos. Sem terra suficiente em seu interior, foi utilizado terreno de uma fábrica vizinha ao assentamento, também situada em terreno acrescido de marinha e cujas certidões de ônus reais apontavam para o fato de ter se apropriado de área com dimensão superior ao lote efetivamente regularizado junto à SPU.¹²

Por outro lado, alterações ocorridas no comando da SPU demandaram tempo para que os novos técnicos tomassem conhecimento do processo, sendo necessário prestar esclarecimentos adicionais e até duplicar informações, o que acabou também por retardar o processo de titulação.

O MCidades exigia que o projeto fosse desenvolvido por meio de parceria entre a prefeitura e o agente executor, no caso o NEPHU. As ações deveriam contemplar, além da elaboração de plano de intervenção e processo de regularização jurídica da terra, a capacitação do corpo técnico local. Deveria ainda ser realizado com a participação ativa da população.

Diferente do que ocorreu em São Gonçalo, a prefeitura de Itaboraí, por meio de sua Secretaria de Planejamento, indicou técnicos para compor uma equipe com a universidade. No entanto, não raro esses técnicos eram absorvidos por outras atividades e não conseguiam cumprir o cronograma estabelecido e acompanhar a dinâmica de trabalho da equipe NEPHU. Deve-se considerar também que parte dessa equipe não apresentava a qualificação técnica necessária ao desenvolvimento do processo, a maioria era contratada para prestação de serviços temporários, além de ser em número insuficiente para a realização das tarefas rotineiras.

12. Esta fábrica estava em processo de falência e, segundo informações dos moradores, o muro que lá existe foi construído com o objetivo de resguardar toda a área livre atrás do seu galpão, evitando assim que assentamento se estendesse até muito próximo dela.

Aspecto também importante do processo foi seu desenvolvimento em ano de eleição municipal. A mudança no comando da prefeitura certamente interferiu no andamento do projeto, uma vez que ocorreu a desmobilização da equipe técnica. Tendo em vista que, conforme mencionado, todo o corpo técnico alocado no projeto era comissionado, o investimento feito em capacitação para viabilizar a aplicação da experiência em outros assentamentos não será aproveitado pelo município. A mudança no comando da gestão local significou também alterações nas prioridades de ação e no próprio compromisso com o projeto, visto como uma iniciativa do governo anterior. O projeto somente não foi interrompido devido ao envolvimento da universidade e por ser resultado da parceria com o MCidades, conseguindo ultrapassar um cenário frequente na gestão pública brasileira que é o abandono de ações iniciadas em governos anteriores.

Essa coincidência com o calendário eleitoral também contribuiu para aumentar a resistência e a descrença dos moradores. A expectativa da população era de que o projeto estaria orientado para ganhos eleitorais e seria paralisado logo após as eleições, o que dificultou o processo participativo. Acrescente-se a isto a desarticulação dos diferentes setores do Executivo municipal, com secretários municipais favoráveis ao projeto e outros, apoiando a *burguesia favelada* e se manifestando contra este, sem sequer conhecê-lo.¹³

Na etapa de elaboração dos projetos técnicos de Vila Esperança, o MCidades não esteve envolvido diretamente. Mesmo assim, é importante examinar o papel por ele desempenhado na fase de implantação das obras previstas.

O discurso e mesmo as ações do MCidades sinalizavam a importância de projetos que significassem a implantação das Zeis previstas nos Planos Diretores Participativos. Nesse sentido, em 2007, o ministério realizou chamada pública dirigida às universidades e às Organizações não Governamentais (ONGs), o que possibilitou o desenvolvimento do projeto em Engenho Velho. No entanto, no caso de Vila Esperança, o suporte necessário para a execução das obras que, de fato, concretizariam tal implantação ainda não foi privilegiado, apesar das três tentativas realizadas. A primeira delas, feita diretamente pela prefeitura, foi negada. A esse respeito algumas suposições podem ser arriscadas: o fato de o Plano Diretor Participativo, naquele momento, ainda não ter sido aprovado pelo Legislativo municipal, ou a solicitação de recursos não estar bem estruturada e embasada, refletindo a fragilidade da equipe técnica local. A segunda e a terceira tentativas ocorreram em resposta às chamadas para utilização do FNHIS, uma delas voltada para entidades da sociedade civil, quando o pedido foi parcialmente aprovado, mas não chegou a se concretizar, e a outra para os estados e municípios, aprovada em caráter preliminar, aguardando-se a resposta final.

13. Um dos secretários municipais foi ao assentamento para discursar contra o projeto, o que teve, é claro, um forte impacto, considerando que tal manifestação vinha de um representante municipal.

Em Engenho Velho, o mesmo desafio se coloca e interfere nos resultados a serem obtidos já que o financiamento atual se refere apenas à fase de elaboração do projeto, sem previsão dos recursos necessários para implantação das obras pelo MCidades. Uma tentativa de obtenção de recursos do FNHIS foi feita pelo município, mas sem sucesso.

Assim, apesar dos municípios estarem na região do Consórcio Intermunicipal do Leste Fluminense (Conleste), declarada como prioritária para investimentos pelo MCidades, as obras em Vila Esperança e Engenho Velho ainda não foram viabilizadas. Fica então a indagação referente à aparente contradição entre a intenção e a ação do MCidades, que prioriza a implantação de Zeis em uma região para investimentos e ações e, simultaneamente, nega suporte aos municípios que, independente de seu apoio, já realizou os respectivos projetos. Isso aponta para a necessidade de atenção especial e ação efetiva de modo a não se colocar em risco o alcance dos objetivos desenhados no programa, pois tais projetos não resistem a um intervalo de tempo excessivo entre intenção e ação, sendo rapidamente ultrapassados pela dinâmica de ocupação do solo.

5 A UNIVERSIDADE E SEU PROCESSO DE ATUAÇÃO

Na universidade, os projetos foram formalizados enquanto atividades de extensão e, como tal, representaram uma oportunidade de estabelecer um diálogo direto e simultâneo com as prefeituras e com as lideranças e os moradores dos assentamentos. Esse contato permitiu exercitar caminhos para a construção de uma política de assessoria técnica e jurídica gratuita que deve ser disponibilizada pelos municípios para famílias de baixa renda (Estatuto da Cidade, capítulo II, seção I, Art. 4º).

A equipe multidisciplinar do NEPHU, composta por professores e bolsistas de graduação e pós-graduação das áreas de Arquitetura e Urbanismo, Direito, Serviço Social, Ciências Sociais e Engenharia trabalhou de forma integrada. Adicionalmente, o projeto se articulou com disciplinas do curso de Arquitetura e Urbanismo, especificamente as disciplinas obrigatórias “projeto de habitação popular” e “projeto urbano II”. Isso permitiu refletir sobre a moradia como parte da questão urbana, envolvendo estudantes com a realidade e no exercício de uma arquitetura e um urbanismo que pudessem responder aos desafios do mundo real e propiciar o diálogo entre diferentes saberes e linguagens.

Uma preocupação presente durante todo o processo foi cumprir as funções da universidade, possibilitando:

1. Desenvolver ações inter e transdisciplinares em projeto de regularização fundiária e urbanização.

2. Integrar atividades de ensino, pesquisa e extensão.
3. Capacitar profissionais e estudantes de graduação e pós-graduação de diferentes áreas do conhecimento para enfrentar os desafios relativos à provisão de moradia digna para a população, em especial a mais pobre.
4. Transmitir conhecimentos para a população, no sentido de subsidiá-la para o enfrentamento da luta pelo acesso à terra e à moradia regular e servida e para viabilizar sua participação cidadã na gestão democrática da cidade.
5. Contribuir para experimentar o diálogo entre atores sociais envolvidos no processo fundiário e de ocupação do solo, gestores públicos de diferentes níveis e lideranças comunitárias.
6. Informar aos moradores as diferenças, em termos de direitos e deveres, entre a condição de posseiro e a de proprietário.
7. Aprofundar o conhecimento sobre as condições de moradia da população de baixa renda e dos desafios para alcançar condições adequadas.
8. Experimentar caminhos inovadores para resolver problemas crônicos dos assentamentos populares, tais como: casos de aluguel, cessão de moradias, titulares com mais de uma posse e/ou propriedade, considerando os conflitos de interesses também presentes mesmo entre os moradores de assentamentos populares informais.

A aplicação do método participativo em Vila Esperança permitiu, por meio de negociação coletiva, definir soluções para todos os problemas do assentamento, inclusive com a redução dos lotes cuja área ultrapassava 250 m², isso sem qualquer interferência da prefeitura municipal enquanto estância de poder, prevalecendo o diálogo entre a UFF e os moradores.

Em Engenho Velho, dada a desmobilização dos moradores, essa rotina exigiu adaptação e o diálogo com os moradores ocorreu, até as eleições, exclusivamente nas visitas de campo e assembleias gerais mensais. Somente após a realização das eleições foi possível dar início a reuniões quinzenais com representantes de diferentes quadras, quando se discutia e refletia sobre interesses e demandas da população e traçavam-se estratégias de mobilização.

Por outro lado, considerando a tipologia do parcelamento com grandes contrastes, o desafio foi maior e as questões colocadas se referiam a:

1. O que significa, neste caso, assegurar a função social da propriedade: garantir lotes rurais em plena área urbana cuja tendência é ser transformada em loteamentos urbanos ou garantir a obediência aos 250 m² de área definido na legislação?

2. Será possível por meio do método de trabalho romper a defesa intransigente dos interesses individuais ou será necessário contar com o suporte dos demais atores, em especial o Executivo municipal?
3. Estará o Executivo municipal disposto a enfrentar tal oposição de modo a viabilizar a solução da situação de risco de famílias residentes em outros assentamentos?

As dificuldades para dar continuidade ao processo participativo foram parcialmente superadas e o projeto de redesenho foi finalizado obedecendo aos 250 m² de lote e está sendo submetido e aprovado pelos moradores. No entanto, para que a intenção, representada pelo projeto, se transforme em realidade será necessária a ação efetiva e imediata do poder municipal. E essa é a dúvida que ainda está presente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS E LIÇÕES

A revisão das experiências desenvolvidas em São Gonçalo e Itaboraí, aqui brevemente apresentadas, permite destacar algumas questões e desafios presentes em processos de regularização fundiária que não são exclusivos destes dois municípios.

No âmbito das administrações municipais, destacam-se os seguintes aspectos:

- Apesar de o país dispor hoje de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a exemplo do observado nos dois municípios, parte significativa dos municípios brasileiros não têm política habitacional clara, com diretrizes, metas e fontes de recursos definidas para assegurar o direito à moradia aos trabalhadores mais pobres. Esta realidade poderá ser alterada com a obrigatoriedade dos municípios elaborarem seus planos de habitação para terem acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). No entanto, esta ainda é uma incógnita, tendo em vista o programa Minha Casa Minha Vida, recentemente lançado e que não faz referência a tais relações e pré-requisitos.
- Nos dois municípios, verificou-se que a maioria dos técnicos não pertence ao quadro permanente da administração local, predominando os cargos em comissão que, por sua natureza, têm alta rotatividade, obstaculizando a implementação de políticas consequentes da capacitação dos gestores locais.
- Ficou clara também a fragilidade da infraestrutura física de trabalho, necessária ao desenvolvimento do processo de planejamento urbano e, em específico, fundiário e habitacional – faltam equipamentos básicos como computadores, internet, telefone etc.

- Os municípios não dispõem de informações atualizadas e georreferenciadas sobre os assentamentos, o que, sem dúvida, representa mais um gargalo que pode chegar a inviabilizar processos de regularização fundiária. Na verdade, uma parcela deles não conhece a cidade informal existente em seu território, o que se reflete na capacidade de planejar e elaborar políticas públicas.
- Apesar de o MCidades ter disponibilizado manuais de orientação sobre trâmites e exigências administrativas para regularização fundiária de terras públicas ocupadas, técnicos locais ainda os desconhecem, o que conduz à necessidade de duplicar estudos já concluídos, retardando mais ainda o já lento processo de titulação.
- É claro e frequente o descompasso entre a regularização jurídica da terra e a implantação das obras que completam o processo pleno da regularização. O risco neste caso é da perda dos estudos e projetos técnicos elaborados devido à dinâmica socioespacial intensa dos assentamentos populares cujas características de parcelamento, uso e ocupação do solo são cotidianamente alteradas. No caso de Vila Esperança, os parâmetros urbanísticos e projetos de parcelamento do solo e de alinhamento aprovados pela Prefeitura Municipal de São Gonçalo deveriam ser imediatamente marcados em campo, para assim assegurar que as reformas e ampliações das moradias obedeceriam às regras aprovadas.¹⁴ No entanto, a prefeitura sequer disponibilizou material para a realização da marcação em mutirão pelos próprios moradores. Em Engenho Velho, pela dinâmica de comercialização fundiária constatada, com certeza, todo o investimento na elaboração dos projetos será perdido, caso a prefeitura de Itaboraí também permaneça sem ação.

Em relação à esfera federal, foram identificadas as seguintes dificuldades:

- Apesar de a política nacional enfatizar a regularização de assentamentos situados em terras da União, a SPU ainda não dispõe de seus cadastros completos e atualizados. Isto exige, a cada processo, esforço para comprovar que tais terras, de fato, pertencem à União.
- A rotatividade de técnicos responsáveis por cada área, menos intensa, é verdade, na estrutura administrativa federal, também se refletiu no andamento dos processos, exigindo revisão da documentação na SPU, no caso de Vila Esperança e retardando o acompanhamento pelo MCidades, em Engenho Velho.

14. A etapa inicial de implantação seria a construção de muros com 1 metro de altura nas divisas dos lotes alteradas pelo projeto.

- A dificuldade de articulação entre os diferentes atores, em diferentes escalas do planejamento, resulta em ações aparentemente contraditórias: por um lado, o MCidades envidava esforços para a implantação das Zeis previstas nos Planos Diretores Participativos (Engenho Velho) e, por outro, o município de São Gonçalo, que havia se adiantado neste processo, não era capaz de conseguir suporte financeiro para a implantação das ações (Vila Esperança).

A universidade pública defrontou-se com os seguintes desafios, para exercer sua função social:

- O frequente descompasso entre os prazos da universidade, submetidos ao calendário acadêmico e, principalmente, a critérios de qualidade e dos prazos políticos, que exigem respostas rápidas, mesmo com qualidade discutível.
- A alta rotatividade de estudantes bolsistas, especialmente de graduação, decorrente da diferença no valor das bolsas oferecidas na universidade, em comparação com o mercado, demandando desenvolver repetidamente processos de treinamento e nivelamento para os novos integrantes.
- A resistência ainda presente no meio acadêmico com relação à atuação em projetos, como os apresentados neste trabalho, está relacionada à exigência de reflexão e crítica mais apuradas sobre os determinantes da produção desigual do espaço. Além disto, requer procedimentos concernentes à postura profissional que tendem a contrariar a lógica vigente de exercício profissional voltado, prioritamente, para o desenho.
- Apesar da luta por moradia e pela terra ser antiga, uma parcela significativa da população não está informada sobre as exigências legais para a regularização de sua posse. Ainda é relevante o número de famílias que não tem comprovação documental do tempo da posse e não são raros os casos de pessoas sem documentos de identificação, em especial mulheres, aspectos que retardaram a construção do processo administrativo de titulação.

As experiências desenvolvidas em Vila Esperança e Engenho Velho apresentaram também aspectos positivos que merecem ser destacados:

- A participação de movimentos sociais com evidente caráter territorial a partir do momento em que passam a reivindicar a redivisão ou reorganização da propriedade do solo, como o exemplo de Vila Esperança, é fundamental para o avanço na construção de cidades mais inclusivas. Mais ainda, na medida em que lutam por direitos, inclusive o da qua-

lidade de vida, os movimentos sociais têm definido o tipo de qualidade que esperam para a vida em sociedade (ACSELRAD; LEROY, 2003).

- A participação da universidade pode contribuir para romper o tradicional ciclo de dependência clientelista, ainda frequente na relação entre moradores de assentamentos populares precários e atores políticos que, com seus aliados na administração pública, traduzem investimentos realizados como favores, convertendo seus moradores em reféns, eternamente devedores de quem os protegeu.
- Os projetos permitiram colocar como pauta na academia a questão da habitação e regularização, em prol de fortalecer a função social do arquiteto, criando oportunidade para o exercício de uma arquitetura e um urbanismo socialmente incluídos e democráticos (MARICATO, 2000, p. 179), que trabalhem a cidade para torná-la menos fragmentada e desigual.
- Apesar da legislação urbanística municipal geralmente não ser aplicável à realidade, a assessoria técnica da universidade permitiu elaborar um projeto de lei que adaptasse a legislação local à tipologia da ocupação e, simultaneamente, garantisse habitabilidade às moradias.
- O envolvimento da universidade possibilita que o processo de assessoria técnica aos moradores não seja interrompido, mesmo após o término do acordo de cooperação técnica, viabilizando o acompanhamento do processo com todas suas demandas, como o que ocorreu em Vila Esperança. A continuidade da assessoria técnica foi viabilizada por meio de projeto de extensão universitária, desenvolvido com bolsas para estudantes de graduação orientados por docentes dos cursos de Engenharia e de Arquitetura e Urbanismo, ligados ao NEPHU. A equipe assim constituída dá continuidade ao processo e ainda elabora projetos de reforma e ampliação de moradias insalubres a serem submetidos à Caixa (Programa Crédito Solidário).
- A inserção da universidade possibilitou ainda buscar caminhos inovadores para tratar de casos específicos de aluguel e cessão de moradias, geralmente ignorados, promovendo a negociação entre as partes envolvidas, assegurando ao inquilino o direito de ficar com a titularidade da posse e contribuindo para reduzir o processo de especulação da terra.

Essa experiência sugere que o avanço para a reforma urbana e para o exercício da função social da propriedade ainda está por vir, dependendo menos de arcabouço jurídico e do desenho de políticas nacionais do que da vontade política dos gestores locais. Neste sentido, é necessário, de um lado,

(...) um poderoso movimento da sociedade civil que redefin[a] o papel do Estado, suas competências, seu tamanho [...] [ou seja,] um processo de reforma do Estado a partir da iniciativa da sociedade civil, o que depende do processo de construção da cidadania que é um processo contínuo no sentido da aquisição de novos direitos. (CACCIA BAVA, 1995, p. 184).

Esta participação envolve mais do que a demanda por um bem específico, pontual e de curto prazo, devendo contemplar objetivos mais abrangentes e de longo prazo e envolver a criação de canais e a definição de sua qualidade (GOHN, 2001).

As transformações são lentas e gradativas, mas se destaca neste caso o envolvimento da universidade, especialmente a pública, e sua integração com a sociedade, contribuindo para a construção coletiva do exercício da cidadania e de cidades mais justas e inclusivas.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. **A Cidade da informalidade**: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras: FAPERJ, 2003.
- ACSELRAD, H.; LEROY, J-P. **Tudo ao mesmo tempo agora**: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você? Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003.
- ALFONSIN, B. M. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE-GTZ-IPPUR/UFRJ, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997.
- AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- BIENENSTEIN, R. Metodologia para projetos de regularização urbanística. **Boletim n. 7**, NEPHU, Niterói, Rio de Janeiro, set. 1994. Revisado em dezembro de 1996.
- . **Redesenho urbanístico e participação social em processos de regularização fundiária**. 2001. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo, 2001.
- CACCIA BAVA, S. Dilemas da gestão municipal democrática. *In*: COELHO, M. P.; VALLADARES, L. (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 161-190, 1995.
- CENECORTA, A. I.; SMOLKA, M. O paradoxo da regularização fundiária: acesso à terra servida e pobreza urbana no México. **Cadernos do IPPUR**, v. 14, n. 1, p. 87-117, jan./jul. 2000.

CORAGGIO, J. L. **¿Reforma Urbana en los 90?** Quito: Instituto Fronesis, 1992 (Ponencias, n. 2).

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

FERREIRA, F. W. Planejamento participativo: possível ou necessário? **Revista de Educação AEC**, 1985.

FORUM BRASILEIRO DE ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS). **Brasil Século XXI: os caminhos da sustentabilidade cinco anos depois da Rio-92**. Rio de Janeiro: Fase, 1997.

GOHN, M. G. **História dos movimentos e lutas sociais**. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2001.

GONDIM, L. Modelos alternativos de planejamento e gestão urbana: tendências, possibilidades, limitações. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 191, p. 6-15, abr./jun. 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Anuário Estatístico Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Censo, 2000.

MACHADO DA SILVA, L. A. **A política na favela**, Cadernos Brasileiros, Ano IX, n. 41, p. 35-47, maio/jun.1967.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1996.

———. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: o planejamento urbano no Brasil. *In*: VAINER, C. B.; ARANTES, O.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

NÚCLEO DE ESTUDOS E PROJETOS HABITACIONAIS E URBANOS (NEPHU). **Levantamento das subnormalidades municipais de Itaboraí**. Programa Habitar Brasil BID, parceria entre CEF e PMI, Itaboraí, 2007. Relatório técnico.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório sobre o Desenvolvimento Humano**. Brasília: PNUD, 1994.

ROLNIK, R. O plano diretor e participação popular: desafios para uma gestão democrática. *In*: SEMINÁRIO SOBRE REFORMA URBANA. Lei Orgânica e Plano diretor, ANSUR-RJ, 1989.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**, 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SINGER, P. Poder público e organizações populares no combate à pobreza: a experiência do governo Luiza Erundina em São Paulo – 1989/92. *In*: COELHO, M.; VALLADARES, L. P. (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 267-312.

WAISMAN, M. Los Arquitectos y la Apropiación del Entorno, SUMMARIOS. APROPIACIÓN Y DESARRAIGO, n. 82/83, p. 41-48, 1984.