

3 | ARTIGOS

Regina Bienenstein

Orientadora:
Profa. Dra. Rebeca Scherer



REDESENHO URBANÍSTICO e REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ALGUMAS REFLEXÕES

026

pós-

RESUMO

O trabalho aborda o tema da regularização urbanística e fundiária de assentamentos espontâneos, tendo como estudo de caso três favelas situadas no estado do Rio de Janeiro, no período compreendido entre 1980 e 1999. O objetivo é indicar alternativas e/ou possibilidades de intervenção do ponto de vista urbanístico e fundiário nas referidas áreas. Argumenta-se que, apesar de não ser a única solução para o problema da habitação, a regularização fundiária é um caminho no sentido de promover a inclusão de amplos contingentes populacionais os quais hoje moram em situação irregular; que ela deve vir precedida ou, pelo menos, acompanhada do redesenho urbanístico e que este deve ser realizado por processos que permitam a ampla participação dos moradores nas decisões a serem tomadas. Para tanto, são necessárias modificações das administrações locais, com inversão nas prioridades de ação e ajustes na estrutura organizacional, assim como formação de quadros técnicos capacitados, aspecto em que a universidade tem importante papel a cumprir.

ABSTRACT

This research focuses the land and urban legalizing process of spontaneous shantytown settlements between 1980 and 1999, from the perspective of three such communities, located in the state of Rio de Janeiro and which form the basis of this case study. The aim of this work is to suggest different possibilities to intervene in these areas from a urban and land standpoint. Despite not being the only solution to the housing problem, it was found that the land formalization process helps improve the lives of vast numbers of people which today live in inadequate housing arrangements. Moreover, this article argues that such a process must walk hand-in-hand with urban redesign, which in turn must be carried out considering the involvement of the people affected by such plans. In order to allow this process, it is necessary to promote changes in local governments, reshaping and redefining priorities, adjusting the organizational structure, and training specialized professionals to carry out these tasks. In this latter aspect, the university community has an important role to play.

(1) O trabalho do NEPHU teve origem em fins de 1982, a partir da solicitação de assessoria técnica encaminhada por uma favela ameaçada de remoção total e sua institucionalização, em 1986, deu-se 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, o referido núcleo está primordialmente voltado para a assessoria técnica ao movimento popular pela moradia, atuando sempre a partir da solicitação do mesmo. Além das atividades de assessoria técnica a comunidades organizadas, o NEPHU assessoria também órgãos do poder público municipal, estadual e federal.

Este trabalho trata da questão fundiária de assentamentos habitacionais da população de baixa renda e sua origem está diretamente relacionada à experiência desenvolvida desde 1983, no Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal Fluminense¹.

Desde a década de 40, quando surgiram as primeiras associações de moradores de favelas no Rio de Janeiro, a regularização da propriedade da terra tem sido tema recorrente, presente na pauta de reivindicações da população de baixa renda, quando luta por melhores condições de moradia.

Na década de 80, o tema ganhou espaço com a introdução, na nova Constituição Federal, de conceitos e mecanismos que visavam facilitar seu encaminhamento. Apesar de alguns municípios terem incorporado em suas leis orgânicas e planos diretores esses instrumentos, é necessário reconhecer que sua aplicação ainda se encontra em fase embrionária, sendo poucas as ações que apresentam resultados concretos. Na verdade, elas têm acontecido mais em resposta a situações emergenciais de conflito e/ou a pressão exercida pela população organizada e mobilizada do que derivadas de uma política fundiária e habitacional clara. Quando acontecem, são freqüentemente processos longos que se arrastam por décadas e várias administrações, praticamente recomeçando a cada mudança de gestão.

A análise de experiências de regularização de assentamentos de população de baixa renda tem mostrado que a questão tem sido trabalhada segundo três enfoques principais: (a) tratamento apenas do aspecto legal e jurídico da propriedade da terra, titulando os assentamentos como eles se apresentam, isto é, ignorando os inúmeros problemas urbanísticos aí presentes, podendo consolidar e acirrar o quadro de precariedade e retirando o direito da população de ter acesso a um projeto digno, capaz de tratar com as diversas variáveis presentes na produção do ambiente construído de maneira integral; (b) associando ao aspecto legal e jurídico, o redesenho da estrutura espacial do assentamento, com vistas à correção prévia dos problemas; e (c) um terceiro e mais recente enfoque que passou a incorporar à questão urbanística e jurídica a busca da integração social de seus habitantes na estrutura urbana (WARD, 1998).

Inúmeros são os obstáculos apontados e que efetivamente devem ser enfrentados quando se adota essa última abordagem, dentre os quais podem ser destacados: características da estrutura administrativa, tais como: o poder paralelo e invisível existente dentro dela, que alimenta privilégios individuais, sua fragmentação e especialização na divisão do trabalho que isola cada atividade e impede ou, pelo menos, dificulta a unidade e integração das atividades (MARICATO, 1996) e, no caso do projeto de redesenho urbanístico e obras necessárias, deixa-os sem perspectivas de implantação; a legislação urbanística voltada para a cidade formal, o que resulta impossibilitada sua aplicação à cidade real (MARICATO, 1996; ALFONSIN, 1997; SMOLKA, 1999); a dificuldade de aceitação pelos moradores de propostas de redesenho do traçado urbanístico que

alteram limites de posses há muito consolidadas (BIENENSTEIN, 1993); a dinamização do mercado de terras decorrente de ações de melhorias implantadas pelo Estado e o conseqüente processo de venda de lotes, provocando alterações na composição social do assentamento. Além disto, estão também no rol de dificuldades para a obtenção de resultados mais efetivos em termos da regularização fundiária de assentamentos informais, a lentidão e a complexidade dos processos administrativos e jurídicos e seu custo excessivo (BEDÊ, 1995, p. 243-250).

A hipótese levantada no trabalho é que algumas dessas dificuldades podem ser amenizadas por procedimentos que incorporem a participação da população no desenvolvimento do redesenho urbanístico, somados a concepções urbanísticas adequadas à realidade observada nesses assentamentos.

Para evitar possíveis equívocos, é necessário ressaltar que a ênfase no redesenho não significa que são desconsiderados elementos de contexto envolvendo aspectos jurídicos e sociais. Reconhece-se que o desenvolvimento dos estudos e projetos técnicos que objetivam a regularização fundiária devem fazer parte de um conjunto de ações que objetivem facilitar o acesso à terra regular e servida e à moradia adequada pelas classes populares e inserir-se no processo geral de busca de transformação social.

O trabalho aponta estratégias e instrumentos voltados para viabilizar as ações sobre o ambiente construído de áreas socialmente segregadas, em especial em termos da realização do redesenho urbanístico de espaços públicos e privados precedendo a regularização legal e jurídica da propriedade nas referidas áreas e da incorporação da participação popular mais consciente e eficiente no desenvolvimento desses processos.

Com esse objetivo foram examinados três processos que, com resultados variados, exemplificam o tratamento da questão com a participação dos moradores e com a solução dos problemas urbanísticos no próprio assentamento, sem o remanejamento de famílias para outras regiões das cidades. São eles: a Favela do Gato, situada no município de São Gonçalo, RJ, cujos moradores se tornaram proprietários da terra há pouco mais de dez anos, após a implantação da proposta de redesenho urbanístico; o assentamento Monan Pequeno, localizado em área valorizada da cidade de Niterói, RJ, cuja população recebeu Termo de Concessão de Uso como Direito Resolúvel dos terrenos, também após a elaboração de projeto de redesenho urbanístico que, neste caso, não chegou a ser implantado; e, por último, a Favela Vila Albano, em Jacarepaguá, município do Rio de Janeiro, cujo projeto de redesenho urbanístico foi finalizado e implantado parcialmente há mais de dois anos, mas a regularização legal e jurídica da propriedade da terra ainda não foi concluída.

Os três casos estudados representam também três momentos distintos do trabalho do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU) em termos de recursos metodológicos para o desenvolvimento de projetos de

redesenho urbanístico: a Favela do Gato, o passo inicial no sentido do efetivo envolvimento da população nas decisões sobre seu espaço habitacional; Monan Pequeno, realizado segundo roteiro que incorporava a experiência da Favela do Gato e refletia uma preocupação com a organização de dados, linguagem e tempos de discussão com a população e Vila Albano, onde foi aplicada a proposta metodológica já estruturada e que compreendia, além dos aspectos legais e espaciais, os aspectos sociais. Articulados, demonstram a construção de uma alternativa metodológica para o enfrentamento da questão fundiária das áreas ocupadas por grupos sociais excluídos.

AS ÁREAS E OS PROCESSOS DESENVOLVIDOS

A Favela do Gato, onde residem 175 famílias, está localizada no bairro do Gradim, município de São Gonçalo, em uma região ocupada por população de baixa renda, estaleiros e fábricas de conserva de sardinha.

O Projeto Favela do Gato teve origem na organização e reação da população, diante da decisão do governo federal (Departamento Nacional de Estradas de Rodagens – DNER) de construir o trecho Niterói-Manilha da rodovia federal BR-101, segundo um novo traçado, e de promover a remoção rápida de todo e qualquer empecilho. A favela estava localizada justamente no traçado da estrada, representando, portanto, um impedimento à sua construção. Nesse processo, não havia nenhuma intenção prévia por parte do DNER de articular com outros setores da administração pública (federal, estadual e/ou municipal) e apresentar alternativas para tratar o problema da população residente nas diversas favelas atingidas pelo projeto.

Os moradores sabiam que a estrada somente atingiria uma parte da favela e, por serem pescadores artesanais, recusavam-se a sair do local. Para tanto, organizaram-se em uma associação de moradores e procuraram ajuda externa para a luta que iniciavam, tendo chegado ao curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense que se engajou imediatamente no processo com as atividades da disciplina “Projeto Arquitetônico IV”, hoje denominada “Projeto de Habitação Popular”.

A Favela do Gato está situada à beira da Baía de Guanabara, em terreno acrescido de marinha, portanto, terra pública da União que estava sob a guarda do Serviço de Patrimônio da União (SPU). Uma vez negociado com os Ministérios dos Transportes e da Fazenda, a solução jurídica para o problema fundiário foi feita por um decreto presidencial, transferindo, a custo zero, a terra do SPU para associação dos moradores que, também por um processo administrativo, repassou-a a cada uma das famílias lá residentes.

Apesar de aparentemente simples, foram necessários quase dez anos para os moradores da Favela do Gato tornarem-se proprietários da terra. A primeira

(2) O traçado da BR-101 seccionava todo o sistema viário local, desarticulando-o, e seu projeto não incluía a solução para o problema criado.

etapa do processo administrativo, isto é, a negociação direta do MT e a transferência da terra para a associação de moradores foi rápida. Entretanto, a transferência da terra da associação para cada uma das famílias lá residentes, feita após a conclusão da construção da estrada, foi extremamente morosa. Dois fatores principais retardaram a conclusão do processo: (a) a dificuldade em dar seguimento aos acordos firmados entre a comunidade e o poder público, devido aos procedimentos burocráticos pouco claros, e tendo por base uma estrutura administrativa pública, geralmente caracterizada como privatizada e permeada por microinteresses de grupos e privilégios pessoais e relações calcadas no favor (MARICATO, 1996, p. 13); e (b) a resistência de pequena parcela dos moradores perante as alterações propostas para algumas posses. Esta última dificuldade, conforme será abordado mais adiante, foi objeto de avaliação e reflexão voltada para sua superação, induzindo a ajustes posteriores no método de trabalho.

Ultrapassados esses obstáculos, a regularização urbanística e fundiária da Favela do Gato constituiu-se em um exemplo de tratamento planejado de um assentamento espontâneo no município, realizado com a interveniência do SPU, possibilitando, inclusive, a correção da desarticulação do sistema viário do entorno da favela, problema decorrente da implantação da rodovia BR-101².

O assentamento Monan Pequeno, no qual residiam cerca de 200 famílias, ocupa terreno privado situado na região oceânica de Niterói, zona privilegiada e valorizada pelo capital imobiliário e que, nas últimas décadas, vem sendo ocupada por população de renda mais alta.

O Projeto Monan Pequeno faz parte do que se convencionou chamar de Projeto Pendotiba, que abrange um conjunto de 12 áreas descontínuas, ocupadas por cerca de 5.000 famílias e desapropriadas por interesse social pelo governo do estado, em 1987. A exemplo do que ocorreu na Favela do Gato, em Monan Pequeno, o projeto foi também resultado da reação e mobilização dos moradores, neste caso, contra ações de despejo iniciadas no final da década de 70 e intensificadas a partir da década de 80.

A região experimentava um processo de valorização do solo provocado pela demanda contínua por terras naquela parte da cidade. Começavam a aparecer inúmeros empreendimentos imobiliários voltados para as faixas da população de renda mais alta, incluindo condomínios fechados de luxo, contrastando com a precariedade das favelas que lá existiam. O resultado desse processo foi o acirramento do conflito fundiário, pois os donos de terra queriam aproveitar o potencial de renda que a área poderia oferecer naquele momento.

O movimento pela posse da terra em Pendotiba cresceu acompanhando a tendência verificada no país, resultante do aumento das demandas populares e do processo de reorganização geral das estruturas participativas (GOHN, 1992, p. 25). Mostrou-se mais politizado que o da Favela do Gato, que se mantinha voltado para seus problemas específicos, articulando-se apenas esporadicamente com outras associações de moradores e/ou entidades da sociedade civil.

A fase inicial da luta atingiu a totalidade das glebas do Projeto Pendotiba e objetivava sensibilizar o governo do estado para o problema. A alternativa jurídica adotada para o conjunto das glebas foi a desapropriação por interesse social, ocorrida em fins de 1987, quando a administração estadual assinou e fez publicar decreto desapropriatório e reservou os recursos financeiros necessários para garantir a imissão, mesmo que provisória, da posse da terra em seu favor.

A participação da universidade iniciada em 1986, em resposta à solicitação da Federação das Associações de Moradores de Niterói (FAMNIT), que liderava o movimento pela regularização fundiária em Pendotiba, mas não conseguia romper com a lentidão do processo e ultrapassar junto ao governo do estado as dificuldades que, naquele momento, apareciam travestidas por questões técnicas. Foi o início de um processo de assessoria técnica que permitiu às lideranças e à própria população acompanhar e negociar, de fato, o desenvolvimento do processo.

Uma vez desapropriadas, o processo foi direcionado especificamente para a titulação dos moradores das glebas, o que somente foi realizado em Monan Pequeno, em 1994. Nesse caso, a regularização pretendia resolver não só o aspecto legal da propriedade da terra, mas também os problemas urbanísticos lá existentes. Nesse sentido, foi desenvolvido pelo NEPHU o Projeto de Redesenho Urbanístico do assentamento, utilizando um método de trabalho que já incorporava a reflexão sobre a experiência anterior na Favela do Gato. Este projeto foi discutido e aprovado pelos moradores, mas, no entanto, não foi implantado e parte dos Termos de Concessão de Uso como Direito Resolúvel não correspondem aos lotes efetivamente ocupados e, sim, aos projetados.

Finalmente, a favela conhecida como Vila Albano, onde residem 1.100 famílias, está localizada em Jacarepaguá, Rio de Janeiro, em uma região de classe média e média baixa. Ocupa terreno do INSS repassado à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro para fins de regularização fundiária. Trata-se, portanto, de assentamento situado em área pública.

Vila Albano apresenta uma situação diversa dos outros dois casos. A iniciativa do projeto coube à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), como parte da política habitacional desenhada para o município. Além disso, o NEPHU foi convidado pela SMH para desenvolver o projeto de redesenho urbanístico e preparar toda a documentação dos moradores para a futura titulação.

Em atendimento à reivindicação da associação dos moradores, a área foi também contemplada com o Programa Favela-Bairro, com o objetivo de promover sua urbanização³. Conseqüentemente, dois setores da SMH, o da Regularização Fundiária e o do Programa Favela-Bairro, trabalharam simultaneamente em Vila Albano e tornaram-se responsáveis, durante os anos de 1995 e 1996, pela coordenação geral das ações e pela articulação das instituições que desenvolviam os estudos técnicos relativos a cada um dos

(3) A proposta inicial do Programa Favela-Bairro contemplava, entre seus objetivos, aspectos legais e fundiários, incluindo a legalização da propriedade da terra das favelas beneficiadas. No entanto, nenhuma ação foi desenvolvida, nesse sentido, para as favelas incluídas nos dois primeiros grupos beneficiados, daí o desenvolvimento do Projeto de Regularização Fundiária para tratar a questão.

(4) Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, Capítulo II Da Política Habitacional, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 1993, p. 64-69.

projetos (NEPHU, Regularização Fundiária e a empresa Padrão Engenharia, o Projeto Favela-Bairro).

O projeto de redesenho urbanístico foi concluído e aprovado pela população e pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) e implantado parcialmente em 1996. Com relação ao aspecto legal e jurídico da propriedade, seu encaminhamento dependia apenas de um processo administrativo, inicialmente entre o INSS e a PCRJ e, posteriormente, entre a prefeitura e os moradores. O instrumento jurídico previsto para promover a regularização fundiária era a Concessão de Direito Real de Uso Resolúvel⁴, mas a regularização jurídico-legal da propriedade da terra ainda não foi concluída.

SOBRE O MÉTODO DE DESENVOLVIMENTO DO REDESENHO URBANÍSTICO

Conforme mencionado anteriormente, o Projeto Favela do Gato representou o passo inicial na estruturação de uma metodologia participativa de desenvolvimento de projetos de redesenho urbanístico, a qual agilizasse o processo e desse conta das dificuldades decorrentes da resistência dos moradores às modificações de suas posses e da inexistência de legislação urbanística aplicável à cidade real e que, simultaneamente, assegurasse condições habitacionais e ambientais adequadas.

O caso da Favela do Gato apontou que a participação da população deve ocorrer em todas as etapas do processo, inclusive no desenvolvimento da proposta de redesenho urbanístico. Nesse sentido, alguns aspectos devem ser enfatizados:

1. Estudo prévio de alternativas de parâmetros urbanísticos especiais que respeitem a tipologia da ocupação e que, mesmo corrigindo os problemas identificados, evitem grandes transformações naquele ambiente construído pelas pessoas no cotidiano;
2. explicitação clara para a população das opções de parâmetros que poderão guiar as alterações propostas para aquele espaço construído; e
3. divisão com a população do poder de decisão sobre os parâmetros a adotar e sobre as propostas de redesenho resultantes de sua aplicação.

Além disso, o processo decisório deve ocorrer sempre em instâncias coletivas, evitando-se tratamento e discussões individualizadas, como as que ocorreram na Favela do Gato, pois estas propiciam o acirramento da defesa de interesses particulares em detrimentos dos coletivos.

Para tanto, duas providências são essenciais: (a) traduzir os aspectos técnicos em uma linguagem acessível aos moradores, de modo a permitir que cada pessoa entenda as consequências de cada decisão tomada; e (b) criar rotinas que possibilitem a tomada de decisão por meio dessas discussões e acordos coletivos.

O método, a partir daí delineado, estava estruturado em cinco atividades básicas que, na verdade, não fogem do roteiro típico de planejamento de intervenções urbanas: (a) identificação de cada titular; (b) mapeamento do assentamento; (c) reconhecimento e diagnóstico do assentamento; (d) apresentação e discussão de propostas; e (e) sua implantação.

A identificação dos titulares, compreendendo não só a coleta de cópia de seus documentos, mas também a obtenção de dados sobre as famílias, permite traçar o perfil socioeconômico da população, o que poderá subsidiar esta e outras lutas. Nesse sentido, foi criada uma ficha cadastral contendo dados sobre a família, os titulares da posse e as características da moradia.

Dada a dinâmica da ocupação do solo nos assentamentos espontâneos, é sempre necessário atualizar seu mapeamento, pois as transformações no espaço construído ocorrem cotidianamente. Em alguns casos, esta etapa pode se transformar em um gargalo, tendo em vista o custo e a dificuldade de elaboração de levantamentos topográficos.

Considerando que o redesenho deve atingir espaços públicos e privados, o reconhecimento do assentamento compreende não só os espaços públicos (sistema viário, espaços de convívio e equipamentos públicos existentes) como também os espaços privados (lotes e edificações), estudados em termos de sua funcionalidade e de sua ambiência. No caso de Monan Pequeno e Vila Albano, dadas as características da topografia do terreno e da própria ação dos moradores, ao implantar suas moradias nas encostas, foi necessário realizar também estudos sobre risco geotécnico de escorregamento.

A partir de Monan Pequeno foi dada ênfase à sistematização e à análise dos dados obtidos que passaram a ser classificados, de acordo com sua natureza, em dois grupos principais: (a) problemas espaciais e (b) problemas não-espaciais. Os problemas espaciais são organizados em três categorias: relativos às áreas públicas, às áreas privadas e às áreas com restrições à ocupação (áreas de risco geotécnico, de proteção ambiental, faixas de domínio de estradas e rodovias, etc.). Os problemas não-espaciais se referem à condição da posse da benfeitoria (própria, alugada, cedida), densidade da habitação e do lote (mais de uma família por moradia, mais de uma família por lote) e situação do titular quanto ao número de posses que detinha.

Essa organização facilita o trabalho e a reflexão sobre a realidade, o estudo de alternativas de solução e sua exposição pela equipe técnica e, conseqüentemente, a compreensão pelos moradores dos problemas encontrados e das correções propostas.

A espacialização da análise sobre a situação encontrada permite identificar as zonas de alta densidade e insalubridade, as zonas passíveis de adensamento, e verificar uma vez mais a possibilidade de aplicação da legislação urbanística municipal e/ou da Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766). A partir daí, é possível estudar um elenco de alternativas de solução para cada problema

Figura 1: Instrumental gráfico / Redesenho de passeio: problema e solução



Fonte: Arquivo NEPHU

Figura 2: Instrumental gráfico / Lixo domiciliar: problema e solução



Fonte: Arquivo NEPHU

Figura 3: Monan Pequeno – Redesenho urbanístico

Fonte: Arquivo NEPHU



que, uma vez discutido e aprovado pela população, transforma-se nos parâmetros urbanísticos que guiam os projetos de alinhamento e parcelamento do solo.

Todo o desenvolvimento do projeto de redesenho urbanístico conta com a participação ativa da população realizada em três instâncias: (a) lideranças; (b) representantes de cada quadra do assentamento; e (c) o conjunto da população. A discussão se estrutura em uma rotina que incluía atividades técnicas, reuniões periódicas com lideranças e com representantes das quadras, além de assembléias gerais com a população. É utilizado também um instrumental gráfico (slides desenhados, cartazes, histórias em quadrinhos e mapas desenhados em acetato visando facilitar a comunicação entre técnicos e moradores). (Figuras 1 e 2).

A clara e precisa definição e explicitação dos objetivos e da rotina segundo a qual o trabalho será desenvolvido, facilita a compreensão pelos moradores sobre as intenções da equipe técnica, possibilitando a discussão clara dos problemas, o aparecimento dos diferentes interesses e visões e, a partir daí, o estabelecimento de acordos coletivos sobre o que desejam para o assentamento.

Em Monan Pequeno e em Vila Albano, esse método de discussão e decisão permitiu não só agilizar o processo, como também chegar a soluções negociadas coletivamente, sobre alterações nos limites de lotes para resolver problemas tanto dos espaços públicos como dos espaços privados (Figura 3).

RESULTADOS OBTIDOS

A mudança de titularidade é um dos indicadores referentes à dinamização do mercado de terras. Por vezes, tem sido utilizada como argumento contra ações de regularização fundiária que, supostamente, não beneficiariam a população a que foi destinada, devido ao intenso processo de comercialização que seria gerado. Assume-se que essas ações podem beneficiar especificamente a população residente no assentamento, fixando-a no local e transformando-a de morador favelado/ocupante ilegal em proprietário de sua terra e casa. No entanto, cabe apontar que, em uma favela, como em qualquer outra parte da cidade, a mobilidade residencial intra-urbana é uma constante e expressa-se nos deslocamentos da população, o que resulta na mudança de composição social e de uso do solo (VALLADARES, 1978, p. 84).

Mesmo considerando que esse é um processo inerente à dinâmica da ocupação urbana, as três áreas estudadas mostraram que nem sempre essas alterações são tão rápidas e significativas a ponto de invalidar o tratamento da questão fundiária das favelas. Na verdade, esses assentamentos não apresentaram grandes mudanças em termos de composição social. As modificações observadas na composição familiar, escolaridade e situação ocupacional não chegaram a caracterizar a substituição por outra camada



Figura 04: Favela do Gato – Rua E em 1983
Fonte: Arquivo NEPHU



Figura 5: Favela do Gato – Rua E em 1999
Fonte: Arquivo NEPHU

socioeconômica. Na maior parte dos casos houve o desdobramento das famílias ou o falecimento do titular original, ou seja, fatos correntes no cotidiano da vida das pessoas.

Nas três áreas, a comercialização, o desmembramento dos lotes e a construção de novas moradias continuam a acontecer por meio de instrumentos particulares e sem notificação ou obediência às novas regras de uso e ocupação do solo, o que indica a volta da informalidade. A excessiva complexidade dos trâmites burocráticos e jurídicos exigidos, o alto custo dos processos regulares e o fato de a população não estar familiarizada com essas rotinas e com os parâmetros urbanísticos podem ser algumas das causas dessa situação.

Na análise das alterações do espaço construído, dois aspectos merecem destaque: a apropriação privada de espaços públicos na Favela do Gato e em

Monan Pequeno e as melhorias, tanto na Favela do Gato como em Vila Albano, não só de suas moradias como também das condições gerais do assentamento.

Na Favela do Gato, a demora em conseguir recursos para o tratamento das áreas destinadas ao lazer e recreação deixou-as sem qualquer uso, favorecendo sua progressiva privatização, quase inviabilizando a utilização coletiva. Em Monan Pequeno, esse processo resultou da falta de referências que indicassem os novos limites de cada lote já que, como mencionado anteriormente, o Projeto de Redesenho Urbanístico e as poucas obras necessárias à eliminação das situações de risco geotécnico de escorregamento não foram implementadas.

Em Vila Albano, apesar de o projeto de regularização urbanística não ter sido totalmente implantado, as ampliações realizadas nas moradias no período estudado foram feitas dentro dos limites de cada lote. A marcação dos lotes nas regiões em que não estavam previstos remanejamentos, somada à realização das obras do Projeto Favela-Bairro e ao processo de educação ambiental desenvolvido, contribuíram para evitar o problema constatado nas duas outras áreas analisadas. Em termos das transformações observadas, em Vila Albano, elas resultaram da implementação simultânea do redesenho urbanístico e das obras de urbanização, enquanto na Favela do Gato elas refletem o empenho direto e exclusivo da população. Nesse caso, a segurança na posse da terra incentivou os moradores que conseguiram do governo do estado a eliminação do emaranhado de fios irregulares (gatos) da energia elétrica e, em mutirão, eliminar as valas negras, cimentar as vias e organizar a coleta domiciliar de lixo doméstico e a limpeza dos logradouros públicos e da orla marítima (Figuras 4 e 5).

OBSERVAÇÕES FINAIS

Os casos estudados e resumidamente acima descritos apontam algumas estratégias e cuidados em iniciativas de regularização fundiária que, em parte, respondem a questões recorrentes nos debates e textos sobre a temática:

1. Com referência ao método de trabalho e ao processo de participação:

- Garantir que a equipe técnica tenha disposição e disponibilidade para explicar, discutir cada tema à exaustão, apreender as lógicas e os conceitos da população e possibilitar a efetiva participação da população e a ampliação do número de envolvidos no debate e nas decisões e estabelecer um processo de troca de conhecimentos (SALES, 1998, p. 4);
- viabilizar o acesso às informações de forma a habilitar as partes envolvidas a refletir, discutir e decidir sobre as questões colocadas, o que exige especial atenção com relação à linguagem oral, escrita e gráfica utilizada, à quantidade e o ritmo da transmissão dessas informações e ao que Sales (1998) denomina de processo dialogal;

- adotar linguagem gráfica lúdica como um instrumento para facilitar a explicação e manter a atenção dos moradores nas assembleias e reuniões, em geral realizadas após uma jornada de trabalho e para uma platéia que, por maior que seja o interesse, não está treinada e acostumada a ouvir palestras longas e a fazer perguntas no coletivo;

- construir uma rotina de encontros (assembleias e reuniões) para dirimir dúvidas, neutralizar e resolver conflitos de visões e viabilizar o aprendizado de alguns dos rituais da democracia direta, tais como respeito aos horários, definição e cumprimento de tarefas, verificação contínua dos avanços alcançados, esforço para acompanhar os temas em discussão e não particularizá-los e respeito às decisões coletivas (SALES, 1998, p. 4);

- realizar discussões e decisões coletivas, evitando negociações individuais com os moradores da área beneficiária que podem acirrar a defesa de interesses particulares;

- definir previamente os parâmetros urbanísticos especiais, com base no que se deseja alcançar para o assentamento;

- os casos estudados, principalmente na Vila Albano, demonstraram ser possível reduzir o prazo, custo e complexidade do processo de regularização fundiária com recuperação urbanística ambiental, por meio de metodologia bem estruturada. Sem dúvida, é um processo que tem custo mais elevado; porém, se o objetivo é integrar esta parcela à cidade oficial e ao sistema de planejamento do município, este pode ser um caminho.

2. Com relação à estrutura administrativa e o papel da prefeitura:

- A visão fragmentada sobre a moradia que coloca o tratamento de cada um de seus elementos (unidade habitacional, infra-estrutura, equipamentos coletivos, sistema viário e questão fundiária) em órgãos diferentes, como ocorreu com Monan Pequeno (unidade habitacional tratada via CEHAB, infra-estrutura via CEDAE e regularização da propriedade da terra via SEAF), que exigiria um aparelho burocrático estatal articulado e integrado, o que absolutamente não corresponde à realidade;

- os resultados dos conflitos decorrentes da desagregação da estrutura administrativa brasileira, com superposição de responsabilidades e contradições entre normas, podem se tornar menos intensos, quando o poder público dispõe de um único órgão que congrega todas as ações relativas à questão habitacional, como no município do Rio de Janeiro. Mesmo assim, podem surgir problemas entre diferentes setores e programas, conforme ocorreu no caso de Vila Albano entre os programas Favela-Bairro, de grande visibilidade, e o de Regularização Fundiária que, no caso de favelas, não chegou a ser enfatizado;

- a atuação, o envolvimento e o respaldo do poder público que, exercendo seu poder, pode resolver os conflitos de interesse que a instância coletiva não era capaz e garantir o respeito às decisões da maioria da população;

- a necessidade de o Estado interferir e dar ênfase ao processo de conscientização da população para que esta também possa exercer um maior controle sobre seu território;
- a necessidade da adoção de procedimentos administrativos simplificados para a alteração da titularidade e para controle do uso e ocupação do solo, pois os atuais são rotinas e existem caminhos burocráticos difíceis de dominar, os quais as pessoas desconhecem;
- a importância do desenvolvimento de processo pedagógico que informe sobre essas regras básicas e da presença do Estado nessas áreas até que as melhorias se consolidem.

3. Quanto à dinâmica do uso e ocupação do solo:

- Dificilmente a venda do lote ou seu desmembramento pode ser evitado;
- na verdade, a venda deve ser encarada como possibilidade concreta, como um dado de realidade;
- as mudanças de titularidade são também realizadas por processos informais, o que pode acabar por provocar um retrocesso nas condições do assentamento;
- a venda de lotes nem sempre significa alteração na composição social da favela, mas pode, como no caso de Vila Albano, processar-se para famílias de mesmo perfil socioeconômico;
- em processos de regularização fundiária, as ações devem buscar evitar não só o retorno à ilegalidade e à informalidade, como também a apropriação dessas áreas por setores mais favorecidos da sociedade, visto que elas se tornam mais valorizadas após os investimentos recebidos;
- a presença do narcotráfico como fator adicional de alteração de titularidade, resultado tanto do aumento da violência dele decorrente quanto da pressão direta sobre famílias para vender suas posses aos traficantes que se instalaram nos assentamentos.

4. Com relação à legislação urbanística:

- As leis de parcelamento, uso e ocupação do solo vigentes, em geral impregnadas por referências urbanísticas que traduzem idéias “*de ‘ordem’ e de um Poder Público competente que [pode] termin[ar] com esse ‘caos’ e realiz[ar] o desenvolvimento urbano*”, aplicam-se somente ao mercado imobiliário legal (GRAZIA, 1990, p. 9);
- a necessidade de estudar regras e parâmetros urbanísticos especiais e aplicáveis a cada uma das ocupações, considerando a lógica do urbanismo real de organização dos espaços. Com isso, as dimensões e traçados de vias devem ser definidos a partir de seus usos e sua articulação com espaços privados e semiprivados e as dimensões de lotes devem ser estudadas, não só a partir de modelos de moradias, mas em função das soluções observadas no local, comparadas com as necessidades e levando também em conta a dinâmica de crescimento das famílias lá residentes;

- no processo de observação e respeito à tipicidade das características urbanísticas do assentamento para definição de novos parâmetros e a adoção de soluções de redesenho urbanístico, dois cuidados se mostram básicos: (a) as novas regras e padrões devem resultar de uma construção coletiva e (b) deve-se estar atento não só para o uso efetivo dos espaços públicos, mas também para seu potencial, de modo a evitar criar espaços que, por não serem tratados imediatamente, poderão vir a ser apropriados para fins privados, conforme ocorreu na Favela do Gato.

5. Com relação à assessoria técnica:

- A necessidade de respaldo da assessoria técnica direta e comprometida com os objetivos da população, como ocorreu nos três casos estudados em que a atuação da universidade foi fundamental para o desenvolvimento dos processos e os resultados obtidos;

- as vantagens do envolvimento da universidade, para moradores, para ela mesma e o poder público, contribuindo para garantir a qualidade das soluções adoradas em termos de adequação às suas necessidades e anseios, possibilitando demonstrar a viabilidade de um outro olhar e abordagem da questão fundiária e incluir a cidade real nos estudos acadêmicos, tema afastado da sala de aula, sempre freqüentada por referências de arquitetura e urbanismo universais, mais do que pela realidade de parte significativa da população brasileira;

- a necessidade da assessoria técnica se prolongar após a conclusão do processo, de modo que as ampliações e reformas das moradias possam ser realizadas de acordo com parâmetros adequados de habitabilidade, evitando constrangimentos diversos, em especial as situações de insalubridade, permitindo familiarizar os moradores com os procedimentos técnicos, jurídicos e administrativos inerentes à condição de proprietário, de maneira a evitar que processos informais voltem a predominar.

Por fim, cabe destacar que o desenvolvimento de processos de regularização fundiária que privilegiam não só o eixo legal e jurídico da questão, mas também incorporam o redesenho urbanístico e a participação social, demandam uma equipe técnica habilitada que conheça ou esteja disposta a conhecer e possa atuar na cidade real e que se proponha a tentar apreender e trabalhar as lógicas e os conceitos da população e, a partir daí, estabelecer um processo de troca de conhecimentos (SALES, 1998, p. 4). Nesse aspecto, a universidade tem um papel a cumprir na construção de um “*urbanismo socialmente incluyente e democrático*” (MARICATO, 2000, p. 179), o que passa pela discussão sobre a formação e a atuação do arquiteto.

Nesse sentido, é necessário e urgente resgatar o compromisso social da universidade. É também necessário e urgente incluir a cidade real, um tema que freqüentemente esteve ausente da sala de aula, na pauta dos estudos acadêmicos e desenvolver processos de assessoria e cooperação técnica, diretamente à população ou ao Estado e, assim, buscar contribuir para a qualidade das ações

empreendidas e, simultaneamente, colocar o estudante frente a frente com a problemática relativa à produção do ambiente construído de uma imensa parcela da população brasileira.

BIBLIOGRAFIA

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. *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.
- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- ASSIS, E. S. de; ALVES, F. M.; CARVALHO, M. de F. D.; FERBER, F.; GONÇALVES, M. F.; BRETAS, E. S.; CASTRO, I. de; TAKLA, C. L.; GONÇALVES, S. S.I. Experiência de planejamento participativo na urbanização de favelas de Belo Horizonte. In: *Desenho Urbano. SEMINÁRIO SOBRE DESENHO URBANO NO BRASIL*. II SEDUR, 1986, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Editora Pini, 1986, p. 263-293.
- BEDÊ, Mônica Cadaval; PINHO, Evangelina A. Pró-Favela – Uma Experiência de Legislação de Área de Interesse Social. In: *Os Desafios da Cidade Informal*. SEMINÁRIO INTERNACIONAL, EVENTO PREPARATÓRIO DA CONFERÊNCIA HABITAT II, Belo Horizonte, 1995, Belo Horizonte, 11 a 15 de setembro 1995.
- BENEVIDES, Maria Vitória. *A cidadania ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular. Ensaio*. São Paulo: Editora Ática, n. 136, 1998.
- BIENENSTEIN, Glauco. *Espaços metropolitanos em tempos de globalização: Um estudo de caso do Rio de Janeiro*. 2000. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro / IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.
- _____. Globalização e metrópole – As relações entre escalas global e local: O Rio de Janeiro. In: IX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2001.
- BIENENSTEIN, Regina. *Regularização urbanística: Uma proposta metodológica*. 1993. Tese (Titular) – Escola de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 1993.
- BONDUKI, Nabil. *Habitar São Paulo: Reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Editora Estação Liberdade Ltda., 2000.
- _____. *Habitação e autogestão – Construindo territórios de utopia*. Rio de Janeiro: Fase, 1992.
- BORDENAVE, Juan E. *O que é participação?* São Paulo: Editora Brasiliense. 1983.
- CALDERÓN, Julio. *La regularización de la tierra urbana en Perú*. 1998.
- CANEDO, Maria Elisa Meira; BIENENSTEIN, Regina. *Projeto comunitário/Favela do Gato: Um estudo de caso*, Occasional Paper, Queen's University of Belfast, n. 9, 1985.
- CARVALHO, E. *O negócio da terra: A questão fundiária e a justiça*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1991.
- CACCIA BAVA, Silvio. Dilemas da gestão municipal democrática. In: VALLADARES, Lícia; COELHO, Magda Prates (Org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 161-190.
- CORAGGIO, José Luis. El desarrollo de la economía popular urbana como contexto para las políticas de viviendas en América Latina. 5ª CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE PESQUISA SOBRE HABITAÇÃO. 1992.
- GOTTDIENER, M. *A produção social do espaço*. São Paulo: Edusp, 1993.
- GRAZIA, Grazia de (Org.). *Plano Diretor: Instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: Fase, 1990.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1996.
- _____. *The urban experience*. USA. Baltimore: The Johns Hopkins University. 1989.
- _____. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço e Debates*. São Paulo: Cortez Editora, jun./set. 1982.
- _____. *Social justice and the city*. USA: Baltimore, The Johns Hopkins University, 1973.

- LESBAUPIN, Ivo. *Poder local x exclusão social: A experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- MARICATO, E. *Habitação e cidade*. São Paulo: Editora Atual, 1997.
- _____. *Metrópole na periferia do capitalismo: Ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.
- _____. Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental: Diagnóstico e recomendações. In: II SEMINÁRIO NACIONAL PREPARATÓRIO PARA O HABITAR II, 1995, Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1995.
- PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara Torres (Org.). *Brasil, território da desigualdade: Escaminhos da modernização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, Fundação Universitária José Bonifácio, 1991.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). *O futuro das metrópoles: Desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan-Observatório-IPPUR-Fase, 2000.
- RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, L. C. (Orgs.). *Acumulação urbana e a cidade*. Rio de Janeiro: IPPUR, 1992.
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos. *A cidade como um jogo de cartas*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, EDUFF/São Paulo: Projetos Editores, 1988.
- SANTOS, Renato Emerson Nascimento dos. A regularização é a melhor solução?. In: *Os desafios da cidade informal*. SEMINÁRIO INTERNACIONAL, EVENTO PREPARATÓRIO DA CONFERÊNCIA HABITAT II, Belo Horizonte, 11 a 15 de setembro 1995.
- SARTORI, Luiz Alberto; COSTA, Stael Alvarenga P. Programa Municipal de regularização de favelas de Belo Horizonte. In: Desenho Urbano. II SEDUR – SEMINÁRIO SOBRE DESENHO URBANO NO BRASIL. São Paulo. *Anais*. São Paulo: Editora Pini, 1986. p. 294-311.
- SMOLKA, Martim O. Revisitando temas para uma agenda progressista de política urbana em seu componente fundiário. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “DEMOCRACIA, IGUALDADE E QUALIDADE DE VIDA: O DESAFIO PARA AS CIDADES NO SÉCULO XXI”. Porto Alegre, 1999. Mimeo.
- VELASCO, Miriam Medina. *Participação e espaço urbano no contexto colombiano*. 1997. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- WARD, Peter M. *Foro internacional sobre regularización y mercados de la tierra*. Instituto Lincoln, 1998, p. 2. Disponível em <<http://www.Lincolinst.edu>>

PALAVRAS-CHAVE (KEY WORDS)

Habitação, favelas, regularização fundiária, redesenho urbanístico, participação social, política habitacional.

Housing, shantytowns, land regularization, urban redesign, social participation, housing policy.

Obs.:

Texto resultante da tese de doutorado “*Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária*”.

Professora orientadora: Rebeca Scherer, São Paulo: FAUUSP, 2001.

Regina Bienenstein

Arquiteta, professora titular do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, mestre em arquitetura e urbanismo pela Universidade de Syracuse e doutora em arquitetura e urbanismo pela FAUUSP.

criptas da.

re S. João em op. sem de girando a barra daquella banda por onde se podem entrar
em forma de b. S. J. 58 braças e meia de de palmos por braça. Tem fuso
muy pontagudo. Di.

Y V A I N M W C

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

re S. João em op.

ar 50

calin

las se v

a de poz

amanta

linco libras e meia a

ceffimel de rocha uita

8 foz apima.