

**IX CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO**  
**GT 05 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E**  
**ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS**

**A LUTA PELA POSSE DA TERRA EM SITUAÇÃO DE CONFLITO: O CASO DE ARROIO**  
**PAVUNA, RIO DE JANEIRO**

Daniel Mendes Mesquita de Sousa<sup>1</sup>

Regina Bienenstein<sup>2</sup>

Marcos Reis Maia<sup>3</sup>

Maria Lúcia de Pontes<sup>4</sup>

### Introdução

Frente a um cenário em que a terra bem localizada e infraestruturada é mercadoria cara, a cidade brasileira tem combinado a livre e crescente mercantilização com a ocupação informal de edificações vazias e terras desfavoráveis (encostas íngremes e sujeitas a escorregamentos, áreas baixas com inundação, de preservação ambiental, entre outras), locais relegados pelo capital imobiliário. Funcionando como verdadeira válvula de escape para os conflitos, esta alternativa tem sido tolerada, tanto pelo Estado como pelo setor imobiliário privado, em algumas partes do território urbano onde o mercado, naquele momento, não tem interesse. Nessa cidade se combinam zonas plenas de serviços, bairros ultrassofisticados, prédios e condomínios fechados de luxo com inúmeros sistemas de segurança, verdadeiros guetos da elite e zonas de incompletude, ocupadas pela pobreza (favelas, loteamentos periféricos, cortiços, ocupações etc.), cujos moradores, diante do vácuo da ação do Estado, além de enfrentarem a inexistência de serviços básicos, precariedade, vivem em permanente estado de insegurança diante da violência do narcotráfico e/ou da milícia e/ou da polícia, e frente à possibilidade iminente de ações de remoção, como as ressuscitadas pelo governo da cidade do Rio de Janeiro (2012-2016), que se espraiam por outras.

Neste contexto, tem progressivamente predominado um modelo de gestão e de realização da riqueza capitalista orientado por uma lógica expansiva, simultaneamente seletiva e socialmente

---

<sup>1</sup> Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense, Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense, Arquiteto e Urbanista e Pesquisador Associado, [danielmendesms@yahoo.com.br](mailto:danielmendesms@yahoo.com.br).

<sup>2</sup> Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP, Programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense, Professora Titular e Pesquisadora Associada, [bienenstein.uff@gmail.com](mailto:bienenstein.uff@gmail.com).

<sup>3</sup> Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense, Superintendência do Patrimônio da União/RJ, Arquiteto e Urbanista, [marcosrmaia70@gmail.com](mailto:marcosrmaia70@gmail.com).

<sup>4</sup> Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense, Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria do Estado do Rio de Janeiro, Defensora Pública Titular, [maludefensoria@gmail.com](mailto:maludefensoria@gmail.com).

excludente (cf. Braga, 1997), novas formas de governança corporativa das cidades, uma crescente privatização dos serviços urbanos, a venda de parcelas da cidade e o *city-marketing*, práticas que agudizam a pobreza, a exclusão socioespacial e a violência urbana, entre outras expressões que constituem respectivamente o lado mais avançado e privilegiado e o lado mais fraco e mais afetado negativamente por tais iniciativas (OLIVEIRA, *at.all.*, 2015).

Em paralelo, fruto das lutas sociais e impulsionadas pela reabertura política a partir da década de 1980, avanços ocorreram na consolidação de instrumentos de regulação urbana, materializados na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.2572/2001), voltados para contribuir para o acesso da classe trabalhadora à terra regular e servida. No entanto, mesmo com a criação do Ministério das Cidades (2003) e a construção e aprovação de uma política de desenvolvimento urbano (Planos Diretores, Planos Locais de Habitação de Interesse Social, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Lei nº 11.481/2007 e Lei de Assistência Técnica nº 11.888/2008), a questão habitacional não tem, de fato, logrado ocupar a centralidade e ser incorporada à política municipal, praticamente sendo restringida à produção habitacional por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, que em alguns casos, como na cidade do Rio de Janeiro (2012-2016), tem sido utilizado não para reduzir o déficit habitacional, mas principalmente, para viabilizar as ações de remoção empreendidas especialmente nas novas fronteiras de expansão do capital imobiliário (AZEVEDO; FAULHABER, 2015).

É claro que esse processo não se dá sem contradições. São muitos os exemplos de movimentos insurgentes de moradores de áreas populares<sup>5</sup>. Neste artigo, toma-se como caso-referência Arroio Pavuna, pequeno assentamento situado em Jacarepaguá, Rio de Janeiro, cuja luta exemplifica as dificuldades, entraves e embates enfrentados em regiões de expansão do capital imobiliário, facilitada e apoiada pelo ente municipal, mesmo quando o assentamento está situado em terra pública da União, que, segundo a Lei nº 11.481/2007, teria na habitação sua destinação prioritária. Trata-se de uma comunidade de baixa renda: 94% dos moradores recebem até três salários mínimos, 53% vivem em somente um cômodo, 47% estão lá há mais de 15 anos, 20% tem entre 10 e 15 anos e 13% entre 5 e 10 anos. A porcentagem de casas alugadas atinge 41%.

O trabalho está organizado em três partes, além desta introdução. A primeira apresenta breve histórico da luta pelo território de Arroio Pavuna; a segunda detalha o enfoque de regularização adotado e a metodologia de construção do Plano Popular. Concluindo, discutem-se as dificuldades, entraves e perspectivas para a regularização fundiária quando esses territórios estão situados em terra pública da União, em regiões de expansão do capital imobiliário, e os diferentes entes federativos envolvidos no processo têm diferentes projetos de cidade.

1) Breve histórico da ocupação e da resistência contra remoção.

A Comunidade Arroio Pavuna, localizada na foz do Arroio Pavuna que deságua na Lagoa de Jacarepaguá, Rio de Janeiro, teve origem ainda na década de 1910. Formada por pescadores,

---

<sup>5</sup>O caso da resistência da Vila Autódromo, Jacarepaguá, Rio de Janeiro, cujos moradores conseguiram manter seu território, mesmo que com apenas 20 famílias, tem sido considerado exemplo emblemático.

originalmente ocupava a Praia das Pedrinhas, tendo se transferido, em 1938, para a foz do Arroio Pavuna (Figura 01), lá permanecendo até hoje, não sem luta contra remoção forçada. Os moradores possuem documentos que comprovam a posse desde 1954<sup>6</sup>.



Figura 01: Localização de Arroio Pavuna. Fonte: Google, 2010

Com o avanço da urbanização e a poluição da Lagoa, os moradores contam que progressivamente perderam sua principal fonte de renda – a pesca –, além do rendimento com aluguel de barcos para os pescadores que vinham de fora. Mas, a urbanização trouxe também outras pressões, principalmente a especulação imobiliária e, com ela, as ameaças de remoção, iniciadas em 1980, mas só concretizadas em 2006, quando, em tempo recorde, 68 casas foram demolidas para viabilizar a construção de um acesso a dois condomínios de luxo em área vizinha à comunidade. Esse processo não terminou aí. Desde 2007, a prefeitura, usando a construção do BRT TransCarioca e a duplicação da Av. Abelardo Bueno como justificativa, continuou a pressionar, ampliando o assédio sobre as lideranças locais, com a intenção de retirar as 28 casas remanescentes.

Os moradores de Arroio Pavuna buscaram articulações com outras lideranças de comunidades ameaçadas de remoção que se reuniam no grupo chamado Conselho Popular, movimento que conseguiu agregar outros atores, como a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, que assumiu a defesa jurídica de sua permanência; a Secretaria de Patrimônio da União, ente responsável, como proprietário, pela regularização fundiária do imóvel, e o Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro, junto ao qual a SPU-RJ, por meio de cessão, pactuou a transferência do imóvel, ficando assim com encargo da titulação dos moradores<sup>7</sup>. Frente à necessidade de apresentar um projeto de redesenho urbanístico da área que orientasse a titulação, a Associação de Moradores solicitou à Universidade Federal do Rio de Janeiro e à Universidade Federal Fluminense<sup>8</sup> assessoria técnica para a elaboração do que viria a ser o Plano

<sup>6</sup>A comunidade existe desde bem antes da Lei nº 4.771/1965, que institui o Código Florestal, e sua condição de permanência está atestada pela Portaria SERLA nº 15 de 18 de março de 1976, que define a faixa marginal de proteção (FMP) para as Lagoas da Baixada, e seus moradores possuem inscrição de ocupação junto à SPU.

<sup>7</sup> Para realizar a titulação, o ITERJ conta com recursos de contrato com a Caixa Econômica Federal.

<sup>8</sup> Participaram desta construção o Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ETTERN/IPPUR/UFRJ) e Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos e Grupo de Pesquisa

Popular de Arroio Pavuna. Todas estas articulações foram fundamentais para que a remoção da Comunidade não se efetivasse e a regularização fundiária do território passasse a ser uma perspectiva real.

## 2. Construção do Plano Popular: enfoque e metodologia.

O Plano Popular de Regularização Urbanística e Fundiária tem como um princípio basilar o protagonismo da população na definição das ações e decisões, considerando também que processos de regularização fundiária devem contribuir para agregar qualidade à moradia. A metodologia utilizada<sup>9</sup> permite a definição coletiva e negociada de normas de parcelamento e de uso e ocupação do solo a serem aplicadas nos respectivos projetos de redesenho urbanístico e regularização fundiária (BIENENSTEIN, 1993; 2001). O cadastramento das famílias lá residentes e as reuniões e oficinas permitiram que os moradores melhor se conhecessem, além de possibilitar a explicitação das diferentes visões sobre o espaço de morar e a construção de um diagnóstico popular. A partir daí, foram identificadas as características e os problemas urbanísticos e ambientais dos espaços públicos e privados (gabarito, salubridade das edificações, condições de mobilidade, áreas de risco ou com restrições, entre outros), definidos critérios e parâmetros para a titulação que, pactuados coletivamente como padrões urbanísticos<sup>10</sup>, orientaram os projetos de regularização urbanística e de urbanização. Os principais problemas são: (i) ocupação da faixa marginal de proteção da lagoa de Jacarepaguá e do rio Pavuna; (ii) precariedade e insalubridade de parte das residências; (iii) ausência de rede de abastecimento de água e de esgotamento sanitário; (iv) ausência de áreas livres de recreação e lazer, bem como de mobiliário urbano; (v) ausência de espaço próprio para a Associação de Moradores, atualmente sediada na casa da presidente da associação e (vi) situações de aluguel (Figura 2). A proposta urbanística, definida coletivamente pelos moradores e técnicos, a partir dos parâmetros urbanísticos previamente aprovados e de alternativas apresentadas pela assessoria, buscou resolver todas essas situações, inclusive os casos de aluguel<sup>11</sup>.

Os seguintes produtos compreendem o Plano Popular: projetos de arruamento e de parcelamento do solo, com redesenho dos lotes, o que permite o reassentamento das famílias situadas na faixa marginal de proteção da lagoa de Jacarepaguá e do rio Pavuna; projeto de revitalização da área, com tratamento de áreas públicas de lazer e sede da associação dos moradores e solução de

---

Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano, Laboratório Globalização e Metrôpoles da Universidade Federal Fluminense (NEPHU/UFF e GPDU/UFF).

<sup>9</sup>Toma por base a proposta metodológica que emergiu de pesquisa desenvolvida no âmbito do NEPHU/UFF, como resposta aos desafios colocados em função das ações de assessoria técnica às comunidades que lutam pelo acesso à terra e à moradia e contra propostas de remoção (Metodologia para Projetos de Regularização Urbanística geridos pela Comunidade, desenvolvida com apoio do CNPq, período 1992 – 1993).

<sup>10</sup> Foram os seguintes os parâmetros adotados: lote mínimo unifamiliar de 65 m<sup>2</sup>, lote mínimo para sobrado de 80 m<sup>2</sup>, largura das servidões de 1,2 m, em que serão assentados moradores que comprovarem permanência de pelo menos 01 ano, além de que a titulação é feita no nome da mulher.

<sup>11</sup> Ficou estabelecido que a titulação venha a acontecer no nome do inquilino, que pagará ao proprietário o custo da construção da benfeitoria, em forma de aluguel, fixado a partir da avaliação realizada pela equipe de assessoria das universidades.

drenagem, esgotamento sanitário e abastecimento de água (Figura 3). Uma vez concluído, o Plano Popular foi entregue à SPU para fazer constar no processo de regularização fundiária em curso e agilizar o seu prosseguimento, dada a natureza morosa, em geral, desses processos.



Figura 2 – Situação atual

Figura 3 – Proposta de redesenho urbanístico

### 3) Considerações finais

A Comunidade de Arroio Pavuna é uma das várias áreas que sofrem com o risco de remoção e a regularização fundiária é fator importante para a sua permanência, frente ao conflito fundiário enfrentado. No entanto, sua consecução depende da participação, aprovação e atuação de diferentes entes federativos que frequentemente têm propostas contraditórias, como no caso aqui estudado. Em Arroio Pavuna, a participação da SPU é fundamental, por ser o ente responsável pelo encaminhamento do processo de regularização fundiária, já que a terra ocupada é da União. No entanto, apesar das suas atribuições, o órgão padece de equipe e infraestrutura insuficientes, o que torna os processos, que supostamente deveriam ser ágeis e rápidos, extremamente longos, e coloca em dúvida a prioridade estabelecida na legislação em vigor para a regularização de próprios da União com fins habitacionais<sup>12</sup>. A assessoria independente das universidades no desenvolvimento dos projetos tem sido importante para o andamento da regularização fundiária e para o enfrentamento dos conflitos presentes. Mesmo assim, não tem sido fácil ultrapassar as intenções de remoção da prefeitura e dar andamento ao processo, já que a regularização fundiária depende também da ação do município, que orienta e define o uso e ocupação do solo e deve aprovar os projetos de parcelamento e arruamento, além de implementar as ações voltadas para sua urbanização. Como mencionado, esta é uma área extremamente valorizada e cobiçada pelo

<sup>12</sup> Cabe lembrar uma série de medidas prévias à titulação dos moradores, a serem aprovadas junto à municipalidade e ao Registro de Imóveis (desmembramento e abertura de matrículas, dado ser a área parte de um imóvel entregue ao Comando da Aeronáutica). Para tanto, é necessário elaborar projetos que, considerando a estrutura e a capacidade operacional da SPU, demandam ações integradas e cooperações interinstitucionais, como a participação do ITERJ e das Universidades.

mercado imobiliário e a prefeitura tem demonstrado seu alinhamento com este setor. Soma-se a esse perigo, o fato do próprio processo de valorização fundiária tender a expulsar as parcelas mais empobrecidas, desafio que continuará, mesmo após a conclusão de todo o processo, mas que pode ser reduzido pela delimitação do assentamento como Área Especial de Interesse Social. No entanto, isto ainda não foi conseguido e retarda o processo. Além desses obstáculos, outra dificuldade decorre da própria dinâmica interna de ocupação do assentamento, que tende a ser acelerada em processos de urbanização e regularização fundiária. O significativo número de casos de aluguel (Figura 2), associado à lentidão e mesmo à falta de ação da SPU, contribuiu para a alta rotatividade dos inquilinos pressionados pelos locadores, alterando frequentemente os cadastros. Problema adicional enfrentado pelas comunidades e que dificulta também diretamente o avanço na conquista da regularização fundiária é a presença da milícia ou do narcotráfico. Na verdade, conforme aponta Souza (2008: 225), “torna-se cada vez mais difícil pensar com realismo intervenções estatais em favelas e outros espaços segregados de grandes e até médias cidades – ‘urbanização’, regularização fundiária, implementação de rotinas consistentemente participativas – sem considerar e sem enfrentar o desafio da territorialização e do controle impostos por traficantes de drogas” e de milicianos. Finalmente devem-se considerar os impactos que ocorrerão, caso a Medida Provisória nº 759 de 22/12/2016, em tramitação no Congresso Nacional, seja aprovada.

Referências Bibliográficas.

BIENENSTEIN, G.; SANTOS, R. R. O.; Nin, F.; PEREIRA, N. B. S.; LINS, M. C.; OLIVEIRA, F. Leal; GARCIA, F. E. S.; TANAKA, G.; FAULHABER, L.; FIDELLES, F.. Apropriação privada versus resistência popular: disputas em torno da reforma do Maracanã. In: **Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR**, Belo Horizonte, MG, 2015.

AZEVEDO, L.; FAULHABER, L. **SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula. 2015

BIENENSTEIN, R. **Redesenho Urbanístico e Participação Social em Processos de Regularização Fundiária**. Tese de Doutorado, FAUUSP, São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. **Regularização Urbanística: uma proposta metodológica**. Tese submetida em concurso público para professor titular, Universidade Federal Fluminense, 1993.

BRASIL Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana, como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009**, 2010, Brasília.

OLIVEIRA, F. Leal; GARCIA, F. E. S.; BIENENSTEIN, G.; TANAKA, G.; SANTOS, R. R. O.; LINS, M. C.; FIDELLES, F.; Nin, F.; PINTO, J.; FAULHABER, L.. A Reforma do Estádio Maracanã para a Copa do Mundo 2014: impactos sociais e urbanos. In: NOBRE, E. A. C. e BASSANI, J. (Org.).

**Intervenções Urbanas em Áreas em Transformação de Cidades da América Latina**. São Paulo, SP: FAUUSP, 2015, v. I, p. 17-36.

SOUZA, M. L. de. **Fobópole. O Medo Generalizado e a Militarização da Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Russel Brasil, 2008.