



Seminário URBFVELAS 2016
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

A LUTA DA FAVELA DO GATO CONTRA REMOÇÃO: UM EXEMPLO DE ARTICULAÇÃO ENTRE UNIVERSIDADE E COMUNIDADE

REGINA BIENENSTEIN (UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE) - bienenstein.uff@gmail.com
Professora Titular do Programa de Pós-Graduação da Escola de Arquitetura e Urbanismo e Pesquisadora do NEPHU da UFF; Doutora em Arquitetura e Urbanismo - USP; Mestre em Arquitetura – Universidade Syracuse – EUA; Arquiteta e Urbanista – UFRJ

ELOISA HELENA BARCELOS FREIRE (UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE) -
eloisafreire.uff@gmail.com
Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFF; Pesquisadora Associada do NEPHU/UFF; Mestre em Engenharia Civil - UFF; Engenheira Civil - Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

GLAUCO BIENENSTEIN (UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE) - glaucob01@gmail.com
Professor Titular do Programa de Pós e da Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF; Pós-doutorado em Economia pela Universidade de Campinas/SP; Doutor em Planejamento Urbano e Regional e Mestre em Geografia – UFRJ; Arquiteto e Urbanista – UFF

A LUTA DA FAVELA DO GATO CONTRA REMOÇÃO: UM EXEMPLO DE ARTICULAÇÃO ENTRE UNIVERSIDADE E COMUNIDADE

Resumo

Este trabalho apresenta a experiência de apoio técnico da Universidade Federal Fluminense à luta da comunidade da Favela do Gato contra a remoção total, iniciada em 1982, no final do regime militar, em decorrência da implantação do novo traçado da rodovia federal BR-101, trecho Niterói-Manilha. A organização e a mobilização da população, somadas à parceria estabelecida com a universidade, permitiu o atendimento das reivindicações dos moradores, num processo de resistência e insurgência que contemplou algumas inovações, como alterações no projeto da rodovia e regularização fundiária plena com redesenho urbanístico. Contudo, este percurso não se deu de forma linear e tranquila. Desafios e dificuldades foram enfrentados, demandando o redesenho de estratégias de luta, visando o aperfeiçoamento da metodologia de trabalho, que se estende por mais de 30 anos, envolvendo outros grupos sociais, cuja organização e parceria tem contribuído para a luta por uma cidade mais justa e democrática. Além da introdução, o trabalho encontra-se dividido em três partes. Na primeira, realiza-se um breve histórico do caso aqui analisado. Na segunda, discorre-se sobre o processo de regularização fundiária do caso em tela, a Favela do Gato. Nas conclusões são elencados elementos para uma reflexão sobre as possibilidades da metodologia aqui discutida.

Introdução

A experiência aqui discutida teve origem em fins de 1982, a partir da solicitação de apoio técnico encaminhada ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense pelos moradores do assentamento denominado Favela do Gato, que iniciavam resistência à proposta de remoção total em decorrência da implantação do novo traçado da rodovia federal BR-101, trecho Niterói-Manilha.

O projeto foi desenvolvido no período correspondente ao final da ditadura civil-militar, no contexto das lutas pela redemocratização, quando se assistia ao fim do milagre econômico e do planejamento enquanto prática do Estado, dentro de uma situação de forte centralização política e impedimento da participação política e social (RIBEIRO e CARDOSO, 1990; SCHERER, 1995).

A década de 1980, em paralelo às mudanças políticas, econômicas e tecnológicas na ordem mundial, marca a fase de transição para a democracia no Brasil, com o fortalecimento do movimento sindical, o surgimento do Partido dos Trabalhadores e o crescimento dos movimentos sociais urbanos e sua articulação a outros setores da sociedade civil, dentre outros aspectos não menos importantes. O momento foi de questionamento à forma como o planejamento se dava, com suas práticas e instituições sendo vistas como instrumentos de legitimação do regime político autoritário (SCHERER, 1995).

Na verdade, estava em discussão a crítica ao Estado e a busca por alternativas aos modelos tecnocráticos e centralizadores vigentes durante o governo militar. Naquele momento acreditava-se que somente através das lutas sociais seria possível produzir políticas capazes de efetivamente atender às necessidades das camadas populares urbanas. A ideia era que, “sem o peso da população organizada, o planejamento urbano, apesar de muitas vezes fundar-se nas boas intenções dos técnicos, estaria fadado a uma ação limitada pelas necessidades da acumulação do capital” (RIBEIRO e CARDOSO, 1990: 73).

Este debate afetava diretamente a atuação do arquiteto, que se via diante da necessidade de lidar com uma realidade plena de contradições e com uma grande dívida histórica em relação às classes populares. Nesse contexto, predominavam duas posturas: uma que valorizava a dificuldade de atuar/projetar, considerando a complexidade da sociedade; e a que desconhecia o processo social e seus agentes, privilegiando sua atuação aos segmentos de mais alta renda em seu cotidiano profissional (SCHERER, 1995).

O processo desenvolvido na Favela do Gato estava permeado pela discussão sobre a atividade e a função social do arquiteto, pertinente àquele contexto, época em que, nos termos específicos das experiências de regularização fundiária, alguns municípios chegaram, inclusive, a incluir o tema como parte de suas políticas habitacionais¹.

A partir da parceria com a UFF, os moradores da Favela do Gato se tornaram, há cerca de 20 anos, proprietários da terra, após resistirem e vencerem a luta contra o projeto oficial de remoção forçada, colocado pelo último governo militar.

Situada no bairro do Gradim, Município de São Gonçalo, Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua ocupação se assemelha à encontrada no entorno²: ruas sem qualquer tipo de tratamento, cortadas por valas negras, que durante os dias de chuva, se transformavam em lamaçais, onde se distribuíam casas de alvenaria, de madeira e de pau-a-pique (Fig.01—Condições de moradia— 1983).

¹ São exemplos desses municípios, Belo Horizonte e Recife.

² As condições do município de São Gonçalo, no que se refere ao saneamento básico e pavimentação das vias, têm melhorado nos últimos anos. Porém, no início dos anos 1990, as redes de abastecimento d'água atingiam apenas 62,0% da população e a situação do esgotamento sanitário era ainda mais precária, pois suas redes serviam a somente 8,0% da população do município (PMSG, 1991: 10-11).



Figura 01 – Condições de moradia Favela do Gato – 1983

Autor: Sergio Vilela, 1983.

1. Origem do Projeto

A Favela do Gato está assentada em terreno acrescido de marinha, pertencente à União e que estava sob a guarda do Serviço de Patrimônio da União (SPU), atual Secretaria de Patrimônio da União. Sua ocupação data da década de 1940, quando as primeiras famílias situaram suas moradias e seus quintais na faixa limítrofe ao mar próxima à linha d'água.

Muitas famílias lá residentes vieram expulsas de outros locais próximos, em decorrência da necessidade de expansão da zona industrial ali existente, para a construção de novos estaleiros e fábricas de conserva de sardinha, através de “(...) processos [frequentes nas cidades brasileiras,] postos em ação pelos atores que modelam a organização do espaço, proprietários dos meios de produção, proprietários de terras, empresas imobiliárias e de construção, associadas ou não ao grande capital, e o Estado” (LOBATO, 1996: 122), restando à população pobre buscar outros lugares para a moradia, como aconteceu no caso em tela (CANEDO e BIENENSTEIN, 1983; BIENENSTEIN, 1977; AMATO, 1968).

Conforme indicação anterior, o Projeto Favela do Gato não resultou de uma política habitacional local, mas foi uma reação à decisão do governo federal de promover a remoção total da favela e viabilizar a construção do trecho Niterói-Manilha da rodovia federal BR-101. Esta seria a derradeira grande obra a ser inaugurada pelo último governo militar que, àquela altura, não tinha mais como se sustentar, dentre outros fatores devido ao crescente movimento pela efetiva participação política da sociedade e pelas liberdades democráticas.

A Favela do Gato estava localizada justamente no novo traçado proposto para a estrada, representando, portanto, um impedimento à sua construção. A meta, a exemplo do que havia ocorrido em outros trechos da estrada, era remover rapidamente todo e qualquer empecilho, não havendo intenção de resolver ou buscar alternativas para tratar os problemas da população residente nas diversas favelas atingidas pelo projeto.

Apesar da descrença da maioria dos moradores daquela comunidade, diante do perigo iminente de expulsão do lugar que habitavam, os moradores fundaram, em 1983, a Associação dos Moradores da Favela do Gato, passando a buscar ajuda na sua luta para permanecer na área.

Na procura de suporte para a luta que iniciavam, chegaram ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, que, desde 1975,³, realizava esforços no sentido de uma abordagem mais crítica da questão habitacional brasileira, através de uma disciplina obrigatória de projeto arquitetônico, cujas atividades estavam prioritariamente voltadas para os grupos de baixa renda. Por intermédio desse movimento, os moradores conseguiram se mobilizar para pressionar o governo federal, na busca do atendimento às suas reivindicações.

Quando chegaram à UFF, os moradores da comunidade expressavam uma pauta de reivindicações clara: concordavam com o reassentamento das famílias cujas moradias se encontravam no traçado da estrada, para outra área, mas queriam a permanência das demais na área original, assim como a regularização fundiária dos terrenos que ocupavam.

O local onde estava (e ainda está) situada a Favela do Gato era um dos últimos no entorno da baía de Guanabara que permitia o desenvolvimento da pesca artesanal, atividade de parte significativa de seus moradores. Além da proximidade do mar, a facilidade de escoamento do pescado para comercialização, a infraestrutura e os serviços existentes nas proximidades possibilitavam a sobrevivência das famílias (CANEDO e BIENENSTEIN, 1985: 33).

Os moradores já haviam tentado negociar sua pauta de reivindicações com o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). No entanto, numa época em que as decisões continuavam centralizadas, desenvolvia-se um jogo de aparente negociação, em que as informações sobre a obra, indispensáveis para qualquer diálogo entre os técnicos do DNER e os moradores, não eram oferecidas em linguagem acessível que permitisse sua apropriação pela população local.

Paralelamente a essa tentativa, realizavam manifestações a respeito de seu problema, que inclusive conquistaram espaço na imprensa, o que foi também fundamental para chamar a atenção dos escalões superiores do Ministério dos Transportes e para conseguir negociar suas reivindicações diretamente com o então Ministro dos Transportes, Cloraldino Severo.

A assessoria técnica da Universidade⁴ aos moradores da Favela do Gato foi desenvolvida por estudantes e professores de diferentes áreas do conhecimento. Contribuiu, por um lado, para a formação dos futuros profissionais, que passaram a conhecer em detalhe as condições de moradia de considerável parcela da classe trabalhadora, e, por outro lado, puderam potencializar a capacidade de proposição da população de criar “uma nova relação entre esta e o poder público que passou a não mais poder se utilizar do saber técnico para mascarar posições políticas” (BONDUKI, 1992: 100).

Desse modo, o Projeto Favela do Gato se desenvolveu dentro de dois eixos principais: o primeiro (1983 e 1984), voltado para impedir a total remoção da comunidade, assegurando o reassentamento das famílias cujas moradias seriam atingidas pela estrada para outro local, em condições previamente conhecidas e acordadas; o segundo eixo, direcionado para a regularização fundiária da parte remanescente do assentamento.

Tais reivindicações foram apresentadas em inúmeras e exaustivas manifestações, das quais participaram as lideranças, a população e a equipe da UFF (Fig.02–Manifestação dos Moradores junto ao Ministro dos Transportes - 1983).

³ Nessa época, o Instituto de Arquitetos do Brasil/Núcleo Regional de Niterói promovia debates com profissionais de diferentes áreas e instituições e com Associações de Moradores sobre os problemas da cidade de Niterói e municípios vizinhos. Assim, quando precisou de assessoria, a Associação dos Moradores da Favela do Gato procurou inicialmente o IAB, que a encaminhou à UFF-Departamento de Arquitetura e Urbanismo.

⁴ O Projeto Favela do Gato constituiu-se no primeiro projeto de extensão e pesquisa do que viria a ser o Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense (NEPHU/UFF).



Figura 02—Manifestação dos Moradores junto ao Ministro dos Transportes— 1983
 Autor: Sergio Vilela, 1983.

A organização e a mobilização da população, somadas à parceria estabelecida com a universidade, formentou capazes de abrir um canal de negociação direta com o Ministro dos Transportes, conseguindo o atendimento de todas as reivindicações, num processo de resistência e insurgência que, a despeito dos tempos em que vivia o país, ou seja, ainda no período militar, contemplou algumas inovações, conforme será evidenciado a seguir (Fig.03— Alterações no projeto da BR-101: inclusão de solução para a drenagem e de viaduto - 1984).



Figura 03— Alterações no projeto da BR-101: inclusão de solução para a drenagem e de viaduto— 1984
 Autor: Sergio Vilela, 1984.

2. Processo de Regularização Fundiária

O tema “propriedade da terra e moradia” tem sido tratado por vários autores que alertam para as consequências político-ideológicas decorrentes da inserção de uma parcela dos trabalhadores no estrato dos pequenos proprietários. De fato, a história da ação do Estado brasileiro, em termos de políticas públicas voltadas para a habitação, está plena de exemplos da utilização da casa própria enquanto instrumento para legitimar o poder vigente e/ou aplacar a revolta dos trabalhadores, frente a ações como arrocho salarial, cerceamento da liberdade etc. (AZEVEDO e ANDRADE, 1982; BONDUKI e ROLNIK, 1978: 132-137).

Porém, é inegável a importância da regularização fundiária como política pública, pois, no modo de produção capitalista, tornar-se proprietário da terra representa para o trabalhador, além da segurança na moradia, o expediente por ele utilizado para subsidiar a reprodução da sua força de trabalho, já que o salário está abaixo do seu custo

(BONDUKI e ROLNIK, 1978: 127), além de poder contribuir para a acumulação/construção de força política e organizativa para as classes populares. Isto não significa, contudo, que se esteja afirmando que daí, por si só, poderá advir a transformação das relações de produção, relações de propriedade e demais relações sociais capitalistas. De qualquer forma, talvez se constitua numa alternativa para o enfrentamento, ainda que parcial, da realidade de exploração a que está submetido o trabalhador de baixa renda. No entanto, é necessário ter claro os reais limites das ações de regularização fundiária e associá-la a outras políticas sociais para que não se transforme em uma política apenas curativa (SMOLKA, 1999: 1).

Aliás, mais do que nunca, numa sociedade onde a quase totalidade dos elementos que compõem o que usualmente denominamos de espaço urbano é vista prioritariamente como mercadoria, a posse da terra é elemento importante e emergente e deve ser tratado no sentido do resgate mínimo da cidadania nos moldes capitalistas (BIENENSTEIN, 1992). Esta era uma das principais demandas dos moradores da Favela do Gato. Com a ameaça de remoção pairando há décadas, a comunidade lutava pela regularização fundiária definitiva em favor dos moradores.

Avaliou-se na época que o fato da mencionada comunidade estar assentada em terreno acrescido de marinha e, como tal, ser um bem dominial pertencente à União, poderia facilitar o processo⁵. Bastava que a terra fosse transmitida diretamente para um agente promotor e deste, para cada uma das famílias lá residentes. Os moradores defenderam que a Associação dos Moradores da Favela do Gato desempenhasse o papel de agente promotor no processo, solução aceita pela SPU. O terreno foi então aforado, sem qualquer ônus, à Associação dos Moradores, pelo Ministro da Fazenda⁶. No decreto de transferência foram feitas duas ressalvas: a exigência de uso exclusivo da área ocupada para fins de habitação de interesse social e que a titulação de cada família ocorresse no prazo máximo de cinco anos.

A esse respeito, vale destacar que os primeiros anos da década de 1980 marcam o início do debate acerca do enfoque a ser adotado em processos de regularização fundiária, com experiências e resultados tímidos e pontuais. A reflexão girava em torno de três perspectivas principais: (1) regularização restrita ao componente legal e jurídico da propriedade da terra, mantendo o assentamento como ele se apresentava; (2) regularização legal e jurídica associada à correção dos problemas urbanísticos e possíveis situações de risco existentes, quer nos espaços públicos, quer nos espaços privados (lotes e casas) e (3) uma possibilidade, ainda embrionária, que incorporava, além dos aspectos jurídico e urbanístico, a busca da integração social dos habitantes dessas áreas populares na estrutura urbana.

A avaliação da equipe de assessoria era de que a regularização fundiária que priorizasse a posse da terra "strictu sensu", isto é, com a redução do processo somente à posse legal e jurídica, poderia vir a perpetuar e acirrar o quadro de precariedade e até mesmo criar novos problemas para os moradores da Favela do Gato. Além disto, retiraria seu direito de acesso a um projeto digno, capaz de tratar de maneira integral as múltiplas variáveis presentes na produção do ambiente construído.

Com esta perspectiva, as diretrizes gerais previamente definidas pela população da Favela do Gato por intermédio das suas lideranças, com assessoria da UFF, apontaram para o tratamento da questão de acordo com a segunda opção, a saber, a regularização e o redesenho urbanístico. Neste sentido, foi decidido que a proposta contemplaria o

⁵ Os terrenos da União estão submetidos a um regime especial (Decreto-Lei n.º 9.760/46). Se por acaso estivessem aforados, caberia saber se o aforamento estava em ordem. Em caso negativo, a União poderia imitir-se imediatamente na posse da terra. Em caso positivo, a União poderia ainda proceder ao resgate do imóvel (remição). E finalmente, no caso de não ter sido aforada ou ocupada, a União poderia simplesmente transmitir o direito que entendesse conveniente para o agente promotor (CEPAM, 1982: 117-133).

⁶ Portaria N.º 18 de 18.01.85, e publicada no Diário Oficial da União de 22.01.85.

referido redesenho urbanístico, privilegiando uma família por lote, respeitando as características do parcelamento e da ocupação observadas no local, isto é, mantendo os lotes com dimensões diferentes⁷. Além disto, deveria ser evitado o reassentamento de um número excessivo de famílias e/ou a demolição de benfeitorias, em especial as de alvenaria.

O assentamento apresentava graves problemas, com parte das moradias em estado bastante precário, o esgoto correndo “in natura” a céu aberto, o abastecimento de água feito por mangueiras improvisadas e sujeito à contaminação, e a energia elétrica chegando por meio de ligações clandestinas, os “gatos”, que deram origem ao nome da favela, à época (Fig.04– Condições de saneamento e circulação/ Rua “E” – 1983). Sobre as condições de circulação, vale dizer indicar que todas as vias eram de pedestres sem qualquer tipo de tratamento.



Figura 04– Os "gatos" e as condições de saneamento e circulação/ Rua “E”– 1983.
Autor: Sergio Vilela, 1983.

Ao longo do processo de ocupação da área, alguns espaços livres de uso público tinham sido reservados, destacando-se a praça de comercialização do peixe e a área onde eram realizadas as comemorações e as atividades de lazer (Fig.05–Praça de Peixe – 1983). Na proposta de redesenho urbanístico tais espaços foram preservados.



Figura 05– Área de atracação e Praça de Peixe – 1983
Autor: Sergio Vilela, 1983

Conforme já mencionado, os espaços privados foram ajustados de modo a garantir que a cada família coubesse um lote unifamiliar. Os reassentamentos exigidos pelos casos de mais de uma família por lote foram viabilizados por intermédio da criação de novos lotes nas franjas da favela, agregando-se áreas vazias remanescentes de lotes, resultantes da

⁷ Necessário lembrar uma vez mais que não existia legislação que limitasse a área máxima dos lotes, conforme passou a ocorrer a partir do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória N. 2.220/2001.

remoção de moradias que estavam, em parte, dentro da faixa de domínio da estrada (Fig.06 – Reuniões e oficinas com moradores – 1985).

A partir dessas ações, 18% dos lotes permaneceram com a mesma área, 42% tiveram suas áreas reduzidas e outros 42%, aumentadas, além de terem sido criados oito novos lotes. Tais lotes continuaram sendo usados para moradia, sendo permitida a sua associação ao uso comercial ou a serviços.



Figura 06–Reuniões e oficinas com moradores – 1985
Autor: Sergio Vilela, 1985.

O respaldo da Universidade foi fundamental para o cumprimento do rito de aprovação dos projetos, sem o qual seria impossível chegar à titulação individual. Mesmo assim, antes de serem aprovados, os projetos foram alvo de várias objeções⁸, baseadas sempre em suposições sobre as possíveis consequências de tal ato, em especial, o incentivo que poderia representar para novas ocupações de terra e para o aparecimento de novas favelas. Mesmo com tais objeções, a pressão dos moradores resultou na aprovação do projeto.

Com a aprovação do projeto pela Prefeitura, o próximo passo seria a SPU proceder a transferência da terra da Associação para cada morador. A transferência foi acompanhada pela Associação dos Moradores com o apoio da UFF, que trabalhava em duas frentes: junto à SPU, para agilizar a liberação da autorização da doação, e junto à Prefeitura, para conseguir valores simbólicos para o ITBI e o IPTU, o que ocorreu em setembro de 1989.

Restava, então, a etapa final do processo, em que cada morador deveria providenciar a emissão de sua escritura junto ao cartório e sua averbação no Registro de Imóveis. No entanto, o valor excessivamente alto das despesas cartoriais, incompatível com a renda daquelas famílias, apareceu como obstáculo, sendo necessário recorrer à Defensoria Pública para que os moradores tivessem acesso à liberação das custas, o que ocorreu através da autorização para utilizar os serviços cartoriais do Estado⁹. Assim, somente três anos após terem conseguido os documentos que lhes permitiriam ter acesso à emissão da escritura, ocorrida em 11 de janeiro de 1993, as 128 famílias remanescentes foram

⁸ Considerando que o projeto de redesenho urbanístico não obedecia à legislação de uso e ocupação do solo municipal, mas à Lei Federal N. 6.766, que permite o uso de parâmetros especiais em determinados casos. Diante disso, foi necessário apresentar repetidamente a defesa da proposta.

⁹ Este procedimento exigiu a montagem de processos individuais compostos por: Exposição de Motivos sobre o processo lá desenvolvido e as características do assentamento e de sua população, Termo de Afirmação de Pobreza, assinada por cada titular, requerimento ao juiz, também assinado por cada titular, descrição e planta do respectivo lote, cópia do projeto de parcelamento do solo aprovado pela Prefeitura e documento de autorização da doação expedido pela SPU.

tituladas, deixando clara a extrema dificuldade enfrentada pela população mais pobre para ter acesso à terra legal.

Depois de titulada, os moradores decidiram coletivamente abandonar a denominação de Favela do Gato e resgatar o nome original da região, passando a chamar-se Praia do Casenu.

Vinte anos depois

A partir da titulação, a expectativa era de que a Prefeitura passasse a atuar na área, no sentido de sua urbanização. No entanto, logo ficou evidente que isto dificilmente ocorreria, pois, apesar das precárias condições de moradia da maioria da população do município e do predomínio das edificações irregulares, o Executivo Municipal não desenvolvia qualquer ação ou tinha qualquer diretriz voltada para o tratamento da questão da habitação popular. Claro está que na Favela do Gato não seria diferente...

Assim é que, entre 1993 e 2011, tanto a prefeitura de São Gonçalo, mesmo tendo aprovado o projeto de parcelamento do solo que respaldou a regularização fundiária da Favela do Gato, como o Governo do Estado, não consideraram assentamento em seus respectivos processos de planejamento. Todas as melhorias introduzidas na área foram fruto da ação direta de seus moradores, incluindo a implantação da canalização do esgoto sanitário, do abastecimento de água e a pavimentação das vias na área realizadas por mutirão. Outras melhorias foram resultado da pressão e de negociações com a Prefeitura, incluindo a construção da sede para o programa municipal “Médico de Família”; um Centro Comunitário, construído através de mutirão remunerado, com recursos financeiros do governo alemão conseguidos pelo NEPHU/UFF, e a sede da Associação dos Pescadores, construída junto à Praça de Peixe original, que teve suporte financeiro da Colônia de Pesca Z-8.

Ao longo desses últimos vinte anos, o processo de ocupação resultou no adensamento da área, alterando a proposta inicial do Projeto da Favela do Gato, que era de garantir um lote para cada família. Isto certamente é reflexo da situação de pobreza a que está submetida a população, que, frente a situações de emergência, passa a vender ou alugar parte de seu lote para garantir renda adicional ou, ainda, agrega parentes, em especial filhos, que, caso contrário, não teriam acesso à moradia. Isto ocorreu sem necessariamente obedecer à legislação urbanística definida para a área na ocasião de sua regularização urbanística. Na verdade, este padrão de ocupação do solo evidencia a ausência da Prefeitura nas áreas mais populares, como a da comunidade Praia do Casenu, e também que as normas urbanísticas não fazem parte do repertório dos moradores de antigas favelas, apontando para a necessidade do município, que tem entre suas atribuições a gestão do espaço urbano, de se manter presente nas áreas após a titulação, orientando as alterações no uso e ocupação do solo de modo a evitar o retorno à informalidade.

Frente ao acúmulo de problemas resultantes da ausência do Executivo Municipal e de fatos inerentes à vida humana, como casamentos, separações de casais, nascimentos, mortes e também da comercialização de parcela dos imóveis, em junho de 2011 a comunidade retorna ao NEPHU/UFF com novo pedido de assessoria técnica. Desta vez, a demanda estava voltada para resolver situações de informalidade decorrentes desses processos que, ao longo de quase vinte anos, aconteceram.

Os principais problemas urbanísticos encontrados em 2011 foram relativos à rede de esgotamento sanitário, ocupação de áreas públicas em três locais, iluminação pública deficiente, áreas alagáveis, acúmulo de lixo e falta de água (Fig.07 – Principais problemas, 2011), além da necessidade de atualização das escrituras, decorrente do falecimento do titular ou da comercialização de casas.

A análise mais detalhada das ampliações realizadas por determinados moradores mostra que parte delas foi feita para além das divisas dos lotes, avançando em áreas públicas

planejadas como espaços de convívio coletivo ou reservadas para implantação de equipamento coletivo, mas que não receberam tratamento imediato, tornando-se, portanto, “terra de ninguém” (SCHILLER & EVANS, 1981). As duas áreas que antes do projeto de redesenho urbanístico já eram usadas coletivamente, a saber, a destinada à comercialização do peixe (Área 01) e a existente no final da Rua D (Área 03), foram preservadas, enquanto que as criadas pelo projeto de redesenho urbanístico foram ocupadas por novas famílias que chegaram, caracterizando situação de informalidade.



Figura 07 – Principais problemas - 2011.

Autores: Bianca Monteiro, Diego Cardoso, Diego Maretti, Geovana Oliveira, Irlan Guimarães, Joaquim Almeida, Jong Kin, Letícia Jácome, Marta Moraes, Paula Porto, Przmeck Witkowski, Sara Uchôa, Samara Veríssimo, Thais Ribeiro, Thales e William Ribeiro.

Tais problemas demonstram com exatidão o descaso do poder público com relação às áreas populares, não exercendo seu papel de provedor de serviços públicos e fiscalizador do uso e da ocupação do solo. Por outro lado, evidencia também a dificuldade dos moradores de se adequarem às normas oficiais, sejam elas relativas às questões urbanísticas, sejam pertinentes aos trâmites burocráticos, administrativos e jurídicos de manterem os documentos de propriedade atualizados à situação específica da família. Trata-se claramente das diferenças existentes entre a situação de posseiro e a de proprietário. Daí a necessidade de o processo de regularização não se encerrar com a titulação, mas sim, ser estendido por um período que garanta a efetiva inserção do assentamento no regime formal.

Uma nova ameaça de remoção

Em 2014, a comunidade da Praia do Casenú foi surpreendida com uma nova ameaça de remoção parcial dos moradores, remoção esta vinculada às demandas da concessionária responsável pela rodovia BR-101, a AutoPista Fluminense S/A, detentora da concessão da rodovia federal BR-101, no trecho compreendido entre Niterói e a divisa com o Estado do Espírito Santo.

Sem qualquer aviso prévio, 30 famílias receberam em suas casas um mandato de intimação de reintegração de posse da justiça federal, onde a autora da ação, a

supracitada empresa, informava que suas casas estavam ocupando irregularmente a faixa de domínio da referida estrada e que, portanto, deveriam ser demolidas.

Segundo o contrato de Concessão e de acordo com o que consta no processo que deu origem ao pedido de reintegração de posse, a autora teria legitimidade e interesse de agir, pois atua por Delegação da União Federal, por meio da Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT, e tem a obrigação de recuperar a faixa de domínio da estrada, inclusive adotando as providências necessárias à sua desocupação quando invadida por terceiros, conforme o Capítulo III, Bens da Concessão, do referido contrato.

Observa-se também que a argumentação dos “fatos”, apresentada no processo, vem carregada de valores subjetivos e extremamente negativos, com o intuito de denegrir a imagem dos moradores do Casenu, num claro “recrudescimento dos preconceitos sociais e uma identificação mecanicista de pobres como sinônimo de ‘classes perigosas” (RIBEIRO & AZEVEDO, 1996: 28). Nesse sentido, coloca-os como aproveitadores e destituídos de qualquer direito, descrevendo-os como “esbulhadores”, afirmando que “a área foi ilegalmente invadida; [que a] ocupação [é] irregular; não [havendo] qualquer autorização ou permissão de uso fornecida aos réus”. Ao final, a autora confirma a ocupação irregular por meio de uma foto da rua e um croqui, sem nenhuma precisão e sem qualquer comprovação sobre a real situação fundiária da área.

A partir daí os moradores, em parceria com o NEPHU/UFF, iniciam uma nova luta para a permanência das famílias afetadas. Com o apoio jurídico da Defensoria Pública de Niterói, foram feitas contestações individuais, em resposta a cada mandado de intimação, sendo a elas anexada a documentação comprobatória de que os moradores são reais proprietários de seus lotes.

Logo na primeira audiência de conciliação ficou clara a fragilidade da argumentação da empresa que, para comprovar a suposta ilegalidade da ocupação, apresenta apenas imagens distorcidas do assentamento e solicita a imediata demolição de moradias¹⁰, o que somente pôde ser desvelado pela presença da Universidade que detinha todas as informações técnicas ainda da época da implantação do novo traçado da BR-101. Na verdade, o loteamento Praia do Casenu (antiga Favela do Gato) é um loteamento legalizado em todas as instâncias necessárias (município e União) e seus moradores são legítimos proprietários de seus terrenos, com escrituras individuais por lote, lavradas em cartório e devidamente registradas no Registro de Imóveis, como também no Serviço de Patrimônio da União (SPU), e que a área do loteamento foi definida pelo próprio Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), hoje Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), sem que a faixa de domínio de 35m da BR-101 a atingisse, conforme consta na Cláusula Segunda do Contrato de Cessão sob Regime de Aforamento no SPU, que coloca claramente que todas as testadas dos lotes situados na rua Cruzeiro do Sul fazem divisa com a referida faixa.

Desse modo, a presença da Universidade e sua articulação com a Defensoria Pública na defesa dos direitos daquela comunidade balizou o processo que, a partir daí passou a exigir estudos técnicos aprofundados (levantamento topográfico planialtimétrico detalhado)¹¹ para dirimir as dúvidas sobre a posição da faixa de domínio.

Na verdade, este processo evidencia a prepotência, o pouco caso e mesmo, o autoritarismo com que a parcela mais pobre da população é tratada no escopo da privatização dos serviços públicos.

¹⁰ Um exemplo disto foi a exigência de demolição de uma varanda que supostamente estaria localizada na frente de uma casa e ocupando a faixa de domínio, na verdade, sua moradora comprovou que a única varanda existente em sua residência fica posicionada nos fundos, evidenciando que a empresa não sabia o que deveria ser demolido.

¹¹ Quanto à sugestão da elaboração do levantamento topográfico, o representante da Concessionária Autopista Fluminense declarou que a empresa não tem recursos para isso, como também ressaltou que no Contrato de Concessão não existe previsão orçamentária para pagamento de indenizações.

Pouco tempo depois de essa primeira batalha ter sido vencida, o juiz defere parcialmente o pedido de antecipação de tutela solicitado pela Defensoria Pública, que determinou que os réus se abstenham de promover a desocupação ou demolição total ou parcial dos imóveis localizados na comunidade da Praia do Casenú até o final do julgamento da ação. Independente da possibilidade de vitória da comunidade, estes fatos merecem uma reflexão mais aprofundada, considerando que esta ação deverá ameaçar de remoção compulsória milhares de famílias que moram há décadas ao longo da autoestrada, inclusive muitas delas, residentes desde antes mesmo de sua construção.

À guisa de conclusão

Em 1983, o movimento dos moradores da Favela do Gato, reforçado pela participação da Universidade Federal Fluminense, se contrapôs ao projeto oficial de remoção total do assentamento e apontou um caminho, o da resistência e da insurgência das classes populares para a conquista do direito à cidade e à moradia digna.

Ao longo de todo o processo, a participação da Universidade ocorreu a partir do reconhecimento dos moradores como protagonistas da ação e buscando que sua inserção se desse, “(...) não pela supressão ou substituição do conhecido e aceito pela tradição de vida dos moradores, mas sim, pelo ajustamento técnico do que já é produzido pelas pessoas” (CANEDO & BIENENSTEIN, 1985: 65). As soluções urbanísticas buscaram a preservação do ambiente construído e da sociabilidade existente na comunidade, reconhecendo-os como produtos do trabalho, da vida e das relações sociais tecidas por aquelas pessoas ao longo do tempo.

Para isso, foi necessário estudar regras e parâmetros urbanísticos especiais e aplicáveis àquela ocupação específica, a da Favela do Gato, considerando a lógica do urbanismo real de organização dos espaços. Com isto, dimensões e traçados de vias foram definidos a partir de seus usos e sua articulação com espaços privados e semiprivados. Dimensões de lotes foram estudadas/adequadas, 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 entanto, neste processo de observação e respeito à tipicidade das características urbanísticas do assentamento, para definição de novos parâmetros e para a adoção de soluções de redesenho urbanístico, dois cuidados se mostraram básicos. Em primeiro lugar, as novas regras e padrões devem resultar de uma construção coletiva e, em segundo lugar, deve-se estar atento não só para o uso efetivo dos espaços públicos, mas também para o seu potencial, de modo a evitar criar espaços que, por não serem tratados imediatamente, poderão vir a ser apropriadas para fins privados, conforme ocorreu na Favela do Gato.

Vencido o primeiro e mais difícil embate, o da garantia de permanência da comunidade, outros ficaram evidentes e dependiam diretamente de duas instâncias principais: (a) para a solução do problema fundiário, da SPU, detentora dos terrenos ocupados “acrescidos de marinha”; e (b) para a urbanização, da Prefeitura de São Gonçalo que, como instância responsável pelo uso e ocupação do solo urbano, inicialmente deveria se manifestar quanto ao redesenho urbanístico pretendido para aquela área e em momento posterior, realizar as obras que garantiriam condições habitacionais e ambientais adequadas para aquela população.

Sobre tais questões vale então esclarecer que uma parte significativa dos terrenos “de marinha” e “acrescidos de marinha” situados no município era ocupada por favelas. No entanto, a SPU não tinha qualquer política voltada para sua correção. Neste sentido, o processo de regularização urbanística e fundiária da Favela do Gato constituiu-se no primeiro caso de tratamento planejado de um assentamento.

No que se refere às responsabilidades da prefeitura de São Gonçalo, apesar de o município apresentar parte significativa de seu território ocupada irregularmente por população de baixa renda, ela não dispunha de qualquer estrutura político-administrativa voltada para a questão fundiária e habitacional, realidade que, em certa medida, permanece até os dias de hoje, em 2016¹². Desse modo, sua atuação na primeira etapa do processo da Favela do Gato, ainda na década de 1980 e início dos anos 1990, resultou da pressão exercida pelos moradores, restringindo-se à aprovação do projeto de redesenho urbanístico, sendo que as ações de melhoria das condições habitacionais e ambientais foram realizadas pelos próprios moradores (Fig.08– Melhorias realizadas na Favela do Gato / Rua “A” e Rua “E” – 1999). Na verdade, a prefeitura se mantém ausente até os dias de hoje.



Figura 08– Melhorias realizadas na Favela do Gato / Rua “A” e Rua “E” – 1999
Autor: Regina Bienenstein, 1999.

Mesmo não fazendo parte direta do processo de regularização urbanística e fundiária do assentamento, o governo do estado foi acionado para implantar as redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, essenciais para a melhoria de suas condições. Apesar de estar realizando obras de implantação de adutoras nas proximidades da favela, o governo estadual se recusou a realizá-las dentro dos limites do assentamento. O único serviço implantado na Favela do Gato foi a rede de energia elétrica, eliminando assim o perigo das ligações clandestinas.

Nesse período, ficou evidente que o respaldo da assessoria técnica direta e comprometida com os objetivos da população, no caso, efetivada pela Universidade, foi fundamental para o desenvolvimento do processo e os resultados obtidos. O envolvimento da Universidade contribuiu para garantir a qualidade das soluções adotadas em termos de adequação às suas necessidades e anseios da população local. Representou, ainda, a possibilidade de incluir a cidade real nos estudos acadêmicos, tema até então distante da sala de aula, sempre frequentada por referências de arquitetura e urbanismo universais mais do que pela realidade de parte significativa da população brasileira.

A importância do respaldo da universidade ficou mais uma vez evidente quando, em 2011, a comunidade retorna ao NEPHU/UFF com novo pedido de apoio técnico. Na verdade, a experiência demonstrou aspectos importantes sobre a questão da assessoria técnica, no caso, prestada pela Universidade. Ficou clara a necessidade de a assessoria técnica ser prolongada após a conclusão do processo, o que possibilitaria familiarizar os moradores com os procedimentos técnicos, jurídicos e administrativos inerentes à

¹² A partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, e dos requisitos estabelecidos para que os municípios com mais de 20 mil habitantes continuassem a receber recursos do governo federal, o município de São Gonçalo definiu um órgão como responsável pelo tratamento da questão. No entanto, até o presente, as ações são incipientes e não chegam a caracterizar uma política habitacional efetiva.

condição de proprietário, e também contribuiria para que as ampliações e/ou reformas das moradias pudessem ser realizadas de acordo com parâmetros adequados de habitabilidade, evitando constrangimentos diversos, em especial as situações de insalubridade e que processos informais voltassem a predominar. Além disso, tendo em vista a quase impossibilidade de impedir a dinâmica da ocupação, concretizada através do desmembramento de lotes e das novas construções, a continuidade da assessoria poderia contribuir para evitar que ocorressem os problemas observados na Favela do Gato de ocupação de espaços públicos.

Considerando que as desigualdades sociais têm origem nas relações de produção capitalistas, baseadas na apropriação privada pelos donos dos meios de produção do produto do trabalho social, não se tem a pretensão de eliminar, por intermédio da proposta de assessoria voltada principalmente para regularização urbanística e fundiária, as desigualdades no acesso aos espaços urbanos ou de colocar a propriedade privada burguesa a serviço dos interesses coletivos.

Mesmo assim, argumenta-se que ela pode contribuir para a melhoria das condições de vida dos trabalhadores de baixa renda e dos setores excluídos da sociedade e para a construção de uma alternativa de cidade, de urbanidade e de planejamento urbano que se oponha àquela resultante do pensamento que, nos últimos tempos, tem concebido a cidade como empresa, cujo governo se pauta na gestão empresarial, no marketing agressivo, na centralização das decisões, no pragmatismo, na flexibilização, entre outras tendências não menos importantes, vistas, neste caso, como as virtudes únicas que permitiriam aproveitar oportunidades e fazer valer suas vantagens competitivas no mercado da localização urbana.

Finalmente, outra questão a ser considerada é que, mesmo com os avanços instituídos pelo Estatuto da Cidade (Lei Nº 10.257/2001) em relação aos princípios da gestão democrática das cidades, na arena de diálogo que inclui o poder judiciário, o interesse difuso, o interesse público do todo social¹³ e o direito de propriedade privada têm sobrepujado muitas vezes o interesse social. Dessa maneira, a segurança jurídica da regularização fundiária tem sido, em muitas situações, a única forma de garantir o direito à cidade a esta população.

Referências bibliográficas

AMATO, Peter. (1968) *Analysis of the changing patterns of elite residential areas in Bogota, Colombia*. Tese (Doutoramento), Michigan, University Microfilms Inc..

AZEVEDO, Sérgio de e ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. (1982) *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro, ZAHAR Editores.

BIENENSTEIN, Regina. (1993) *Regularização Urbanística: Uma Proposta Metodológica*. Niterói, Tese submetida em Concurso Público para Professor Titular da Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF.

_____. (1977) *Residential Location of Upper Income Class: The Case of Rio de Janeiro*. EUA, Dissertação (Mestrado), Faculdade de Arquitetura, Universidade de Syracuse.

BONDUKI, N. (1992) *Habitação e Autogestão - Construindo Territórios de Utopia*. Rio de Janeiro, FASE.

BONDUKI, Nabil & ROLNIK, Raquel. (1979) "Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do Espaço como Expediente de Reprodução da Força de Trabalho". In MARICATO,

¹³ O interesse público do todo social é argumento principal que a empresa AutoPista Fluminense está utilizando na ação de reintegração de posse para solicitar as demolições das moradias na Favela do Gato.

Ermínia (Org.). *A Produção Capitalista da Casa (eda Cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo, Editora Alfa-Omega, Pp. 117-154.

CANEDO, M. E.; BIENENSTEIN, R. (1985) *Community Participation in Brazil: Case Study Favela do Gato*. Dept. of Town and Planning The Queen's University of Belfast.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio. (1990) "Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade", In: GRAZIA, Grazia de (Org.). *Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro, FASE.

SCHERER, Rebeca. "Notas sobre Planejamento e Método". (1995) In: *Cadernos de Pesquisa do LAP 10*. São Paulo, FAUUSP, nov. – dez.