

A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UM ESTUDO DE CASO DE RIO DAS PEDRAS.

Antonio Renato Cardoso da Cunha¹

Cláudia Franco Corrêa²

RESUMO

O presente estudo objetiva analisar alguns pontos históricos que estimularam e favoreceram o aparecimento das favelas no Rio de Janeiro, bem como, a partir deste contexto, explicitar sua propagação no espaço urbano carioca até chegar à Favela de Rio das Pedras. O trabalho empreendido no referido aglomerado de moradias, o terceiro maior do país, situado no município do Rio de Janeiro (RJ) procura explicitar e problematizar a implantação de um projeto de regularização fundiária e urbanização em uma favela com quantitativo populacional tão significativo, levando em conta que Rio das Pedras possui aproximadamente 80 mil moradores, distribuídos em cerca de 30 mil residências. Trata-se de um convênio firmado entre a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, uma empresa privada dona dos terrenos no entorno da favela e o Núcleo de Pesquisa do qual os autores são integrantes.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Sociais; Regularização Fundiária; Favelas; Parceria Público-Privada; Rio das Pedras.

¹ Pós-Doutorando em Direito UNESA/RJ, Doutor em Direito UVA/RJ, Mestre em Direito UCAM/RJ, Especialista em Direito Administrativo UNESA/RJ e em Administração Pública pela FGV/RJ. É Coordenador e professor do Curso de Direito da Faculdade Mackenzie Rio e professor das Faculdades São José.

² Pós-Doutora em Antropologia Urbana pela UERJ, Doutora e Mestre em Direito UGF/RJ. Professor do Programa do Programa Stricto Senso UVA/RJ.

INTRODUÇÃO

A questão urbanística carioca revela nuances sociais e jurídicas bem interligadas. De maneira especial, no Rio de Janeiro, percebemos contrastes reveladores de uma lógica de distorção no que tange o acesso ao direito de moradia. São décadas de desmandos e descuidos no sentido de promover acesso a uma moradia digna àqueles que não possuem meios próprios de acessá-la.

Como será analisada, essa prática reiterada, permitiu um impacto devastador no recorte urbanístico em uma das maiores cidades do Brasil e, de maneira especial, a viabilização ao direito de propriedade também foi preterida a diversos atores sociais, impedindo-os de experimentar maior segurança jurídica em suas moradias. A lógica é perversa. Além da ausência de habitações seguras do ponto de vista arquitetônico, pois estão em desajuste com os padrões de normas edilícias, há também inexistência de um padrão jurídico que componha a regularização das moradias, o que reputa também uma inoficialidade, assim, seus endereços não são reconhecidos formalmente. São abstrações jurídicas ainda que fortemente materializados socialmente.

Os dados da informalidade habitacional brasileira, traduzidos na formatação das favelas assustam. São quase onze milhões de pessoas que moram em favelas, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (CENSO-IBGE, 2010), órgão estatal de pesquisa do país.

Portando, ainda que contextualmente, percebemos que a questão da regularização fundiária é urgente e traz em si consistente problematização, seja no campo jurídico, seja no campo social. Estamos falando de milhares de brasileiros que não possuem habitações seguras e estão alijados de qualquer reconhecimento oficial de suas moradas.

Neste aspecto, é necessário perceber que, em decorrência da ausência histórica de políticas públicas voltadas ao atendimento desse acesso, a favela se construiu como um grande dilema, pois se de um lado se compõe como uma solução viável de sobrevivência para certos segmentos da sociedade, também é vista como causadora de inúmeros problemas para a cidade.

Essas contradições não são novas e, ao analisar a trajetória da ocupação irregular, em especial na cidade do Rio de Janeiro, nota-se que os descuidos dos agentes públicos, no que

tange a uma cidadania igualitária, acabaram por fomentar tais dilemas, que datam de mais de um século.

Desta forma, a lacunosa atuação estatal contribui sobremaneira para as reações sociais que visam, sobretudo, à autoinclusão no espaço da cidade. Dessa maneira, pode-se afirmar que as favelas são, antes de tudo, um esforço de resistência, posto que raros foram os momentos em que o ente público articulou efetivamente uma distribuição dos recursos e bens urbanos que visasse a população pobre, em especial.

Também é fato que o Direito, historicamente, contribuiu para que esse processo de alijamento fosse mantido, razão pela qual é possível constatar, nos dias atuais, a presença de um robusto mercado imobiliário dentro das favelas. Sem opção de inserir-se na estrutura da moradia legal, pois a aquisição do direito de propriedade lhes é inacessível, os moradores de favelas constroem arranjos sociais que lhes possibilitem participar de uma estrutura de circulação de riquezas inoficial, mas que articula suas vidas cotidianas, ainda que diante da ausência do Estado (CORRÊA, 2012).

Como forma de compreender melhor a importância de tais questões, optamos por demonstrar um caso concreto, a partir de pesquisa de campo em uma favela carioca, conhecida como Rio das Pedras, uma das maiores do Brasil, a fim de trazer ao debate as implicações resultantes na tentativa de agentes públicos e privados em urbanizar uma favela, o que perpassa necessariamente na regularização fundiária, posto ser impossível pensar em urbanização efetiva sem que haja o preenchimento de um pressuposto básico que é a regularização das moradias, visto que a respectiva regularização se mostra parte de um processo maior que é a urbanização em si. Isto significa dizer que pensar em regularização fundiária é também pensar em um plano maior de investimento público e, sob certo aspecto, também privado. Nessa condição, implantar a legalização das moradias, requer antes de tudo, regularizar os logradouros (ruas), para que haja um endereço legalizado, algo inexistente nas comunidades faveladas atuais, o que gera infundáveis transtornos para seus moradores.

Assim, o presente trabalho possui a pretensão de analisar algumas questões históricas que impulsionaram e favoreceram o aparecimento das favelas no Rio de Janeiro, bem como, em nível contextual, explicitar sua propagação no espaço urbano carioca até chegar à Favela de Rio das Pedras, a terceira maior do país, nosso *locus* privilegiado de pesquisa, de modo que se possa explicitar e problematizar a implantação de um projeto de urbanização em uma favela com contingente populacional tão significativo, levando em conta que Rio das Pedras possui aproximadamente 80 mil moradores, distribuídos em cerca de 30 mil residências, com

um crescimento vertical, apontado pelos órgãos públicos, como um dos maiores da cidade. Obviamente, que a implantação de um projeto de tal porte, adotado em larga escala, engendrará situações inusitadas e complexas. Nessa ordem, o presente artigo pretende demonstrar os resultados da pesquisa de campo que se encontra em desenvolvimento e contrastá-los com bases teóricas jurídicas voltadas para o assunto em destaque.

A importância do tema se revela consistentemente, pois é notório que a questão habitacional está associada à recepção dos direitos de cidadania no Brasil. É de fácil percepção que há um desajuste entre o que está na lei e o que está na vida. Desse modo, ainda que a Constituição Federal Brasileira declare que a moradia se enquadre como um direito social e, portanto, merecedor de uma tutela mais efetiva por parte do Estado, ainda se constata que milhares de brasileiros estão à margem da cidadania, neste aspecto, posto a insistente sina de marginalizados que pesa sobre tais pessoas. Observa ainda que a pesquisa em desenvolvimento é resultado de uma das atuações de um núcleo de pesquisa existente há 07 anos na favela em comento, onde diversos pesquisadores do direito tem desenvolvido, através de pesquisa de campo, análise das diversas questões que se apresentam na seara habitacional em áreas favelizadas do Rio de Janeiro. O projeto mantém parceria com a FAPERJ³ e a Columbia University⁴.

1. Um breve contexto sobre a história das favelas cariocas.

Neste capítulo pontuaremos algumas nuances históricas relevantes na compreensão do fenômeno social e jurídico denominado de favela, como ponto de partida na análise da importância do tema proposto, pois, há uma inteira conexão entre o presente e o passado. O breve contexto que se desenvolverá tem por objetivo constatar que os transtornos atuais são consequências de décadas de inexpressividade na seara habitacional no que tange a políticas públicas nesse setor, desfalcando a cidadania de inúmeros brasileiros no acesso ao direito de morar.

É fato que a inexistência de políticas públicas que visassem um cuidado maior com o negro liberto no Brasil já assinalava que muitos problemas partiriam daí. Com a decadência da escravidão, a aristocracia se viu obrigada a trocar a casa-grande pelos sobrados urbanos, enquanto seus ex-escravos saíam das senzalas e, por necessidade instalavam-se em moradias

³ Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ. Projeto Cidades Vulneráveis no Estado do Rio de Janeiro: Saúde, Moradia, Educação e Lazer. Subprojeto: Endereço Legal: a moradia e a cidadania no Rio de Janeiro. Um estudo na Favela de Rio das Pedras. Edital 19/2012 - Pensa Rio - FAPERJ - PROCESSO NÚMERO E-26/110.637/2012.

⁴ A parceria com a Universidade de Columbia ocorre na esfera interdisciplinar através da interação com o Departamento de epidemiologia da Mailman School of Public Health e Escola de Direito da Universidade Veiga de Almeida – UVA com o Projeto “A Rio das Pedras Community Diagnosis”.

precárias e coletivas, também nos centros urbanos, à procura de empregos formais ou informais (FREYRE, 2009), sem contar com aqueles que já habitavam a cidade, pois no Rio de Janeiro havia forte presença de negros, categorizados em escravos, escravos libertos e os que “viviam sobre si”⁵. Para se ter uma ideia da quantidade negra na cidade, o censo de população da corte e da província do Rio de Janeiro de 1821 contabilizou que a população negra chegava a 60% da população total. Esse contingente desamparado demandava por habitação, sem que houvesse, por parte do Estado, qualquer política pública no atendimento de tal necessidade básica, o que permaneceria por muito tempo, ensejando e contribuindo para a tortuosa trajetória de acesso por moradias dignas para segmentos mais empobrecidos da população, o que seria sentido, de modo especial, na cidade do Rio de Janeiro (CORRÊA, 2012).

No final do século XIX, com a ocorrência do fenômeno da multiplicação de fábricas, o fluxo de migrantes aumentou consideravelmente no Rio de Janeiro. Entre 1870 e 1890, o cenário carioca contou com aumento populacional de 4,06% ao ano (SILVA, 2005, p. 37).

O perfil mais industrializado que surgiu fez com que algumas casas e sobrados, situados no centro fossem substituídos por lojas, fábricas e prédios de escritórios. Conseqüentemente, a necessidade de abastecer o centro da Capital com serviços públicos que viabilizassem a nova realidade econômica e social da cidade aparecem fortemente, o que consolidou forte presença de vida comercial, tornando o Rio de Janeiro o principal centro de circulação de riquezas do país. Entretanto, essas mudanças deram início a uma séria contradição: se por um lado a modernidade urbanística se expressava na introdução de serviços públicos a partir da década de 1850, o que aqueceria a vida comercial, por outro lado, a concentração do mercado econômico e, portanto, o principal núcleo de trabalho existente na cidade, tornaria o centro alvo principal na preferência das classes trabalhadoras para estabelecer suas moradias (CORRÊA, 2012).

Tais feições sociais foram motrizes importantes para desencadear sérias conseqüências sociais na cidade, principalmente para aqueles que por razões econômicas, não puderam ajustar-se aos novos padrões de moradias que surgiam na cidade. Assim, os negros subempregados ou desempregados que tiveram sua mão de obra subutilizada ou não utilizada

⁵ Espécie de escravos da Corte que viviam longe da casa do senhor, mas prestavam serviços, mantendo-se, contudo, como objeto de domínio do senhor, fazendo parte de seu patrimônio pessoal, mas possuíam autorização de “viver por si”, o que significava viver com certa autonomia, o que possibilitava jornadas de trabalho extras, contribuindo com a vantagem de constituir numerário suficiente para comprar sua alforria. Para o senhor a vantagem estava principalmente na diminuição de gastos na manutenção do escravo, sem perder seu poder dominial.

e os migrantes advindos do êxodo rural pelo declínio da cafeicultura, principalmente no vale do Paraíba, em busca de trabalho no Rio de Janeiro, ocuparam o centro da capital na busca de trabalho formal ou informal⁶, que era apenas encontrado na área central.

Esse contingente ao engrossar o elenco daqueles que necessitavam de um lugar barato para estabelecer suas moradias, preferencialmente próximo ao centro, passaram a ser clientes em potencial dos proprietários privilegiados de prédios ou terrenos, que viam a possibilidade de considerável lucratividade ao construir ou implantar em seus prédios ou terrenos as chamadas casas de cômodos (ou casas-de-alugar-cômodos ou simplesmente cortiços), definidas como casas subdivididas em cômodos com lavanderia, banheiro e cozinha de uso comum. Vaz (1984, p. 30) faz referência a essa modalidade habitacional que surge a partir de 1850: “Lotes e casas eram encortiçados e transformados em estalagens e casas-de-cômodos. Apesar de serem objetos arquitetônicos de formas diferentes, são iguais em sua essência, não apenas por serem indistintamente chamados de cortiços”.

Nesse sentido, afirma Corrêa:

Na ausência de investidas públicas que organizassem o espaço urbano levando em conta as novas feições da cidade e seus principais atores sociais, os cortiços se tornaram uma alternativa acessível. A ausência de qualquer política governamental que executasse acesso à habitação para as classes trabalhadoras, a escassez de moradias que contribuía para os altos preços dos alugueis, a reduzida ampliação do transporte público, que permitiria a expansão da malha urbana em outros sentidos da cidade; tudo isso tornou as moradias coletivas, que se situavam no centro, a única forma de moradia alcançável a considerável parcela da população à época, tornando-se habitação coletiva típica do Rio oitocentista (2012, p. 61).

A disponibilidade limitada de moradias que abarcasse a população mais empobrecida permitiu o apressamento do processo de estratificação social, já presente na cidade no século XIX, consolidando a estrutura formal/informal encontrada ainda nos dias atuais. Portanto, os cortiços que se validaram como forma de proximidade de bens urbanos pela população pobre, ao se incluírem na área privilegiada do centro, sem que isso refletisse um delineamento de fronteiras, a partir do momento em o poder público a repele, seus moradores veem na subida

⁶ Os termos formal e informal, serão utilizados comparativamente a jurídico e não jurídico, no sentido de informal estar concebido por um não tutelamento de normas jurídicas postas, bem como relações sociais que, a despeito de estarem na vida cotidiana, não são reconhecidas pelo Estado como direitos. Nessa mesma ordem: oficial e inoficial.

aos morros, no entorno do centro da cidade, uma maneira de poder desfrutar, ainda eu indiretamente, de tais “privilégios”.

Assim, a concepção das moradias populares precárias que eram admitidas na formatação dos cortiços, mas guardavam certo nível de regularidade formal, porque ocupavam espaços legais, com a desenfreada política de derrubada que marcou vários períodos do final do século XIX e início do século XX, passa a representar oficialmente uma feição de ilegalidade, O que contribuiu, significativamente, para a transição de um modelo de habitação para uma concepção de área, um local especificamente reconhecido como tal, sem amparo de legalidade que incidiria na percepção do fenômeno favela, conduzindo a crer que a lógica empreendida no processo de extinção dos cortiços foi a mesma que promoveu o processo de expansão das favelas, razão pela qual se atribui ao cortiço o fato de ser a “semente da favela” (VAZ, 2002).

Vários autores atribuem à origem do nome “favela” a ocupação do morro da Providência no Rio de Janeiro. Já em 1897 o dito morro era conhecido como morro da “Favela”⁷.

O morro da Providência se revela de considerável importância na historiografia da favela, e em como esta se portou relevante na estruturação do nome favela como substantivo de conglomerados de moradias pobres, designando toda e qualquer construção precária situada nos morros. Manifesta-se, igualmente relevante a comprovação de que ao optar pela manutenção de suas moradias no centro ainda que precariamente, a população pobre resistiu ao processo de expulsão das áreas centrais, o que levou à manutenção das contradições na organização sócio espacial, apresentando-se, entretanto, de forma diferente a partir do momento em que os cortiços subiram os morros. Dessa forma, as favelas consolidaram-se como uma solução imediata de preservação da proximidade ao principal núcleo de trabalho. Assim, a questão habitacional popular passou a ser associada, não a uma forma de construção, que seria o cortiço, mas a identificar-se como uma área – a favela (VAZ, 2002).

2. A favela de Rio das Pedras – Rio de Janeiro.

⁷ Uma pequena árvore da família das leguminosas encontrada no morro da Providência.

Sua história está atrelada ao fim do ciclo econômico local, de produção açucareira, quando a Baixada de Jacarepaguá se encontrava entrecortada por várias fazendas. Até meados da década de 1960, o entorno da Pedra da Panela, de difícil acesso, apresentava uma modesta ocupação, o que incluía alguns barracos ao longo do Rio das Pedras, mais próximos à Estrada de Jacarepaguá. Foi justamente nessa área que se estabeleceu o núcleo inicial da favela, na margem direita do rio, onde se instalou a primeira rua, denominada Rua Velha⁸.

Conforme já observado, a favela de Rio das Pedras é apontada como a terceira maior do Brasil e a segunda do estado do Rio de Janeiro. São quase 100 mil pessoas morando em uma área de aproximadamente 610.587m², segundo dados da prefeitura do Rio de Janeiro⁹. O aglomerado de moradias localiza-se entre os bairros de Jacarepaguá e Barra da Tijuca, bairros de classe média e alta, o que viabiliza oportunidade no mercado de trabalho para seus moradores, que nutrem esses bairros com sua mão de obra, principalmente em shoppings, bares, restaurantes e residências. Destaca-se ainda que Rio das Pedras possui uma rede comercial própria, são mais de 4 mil comerciantes que oferecem bens e serviços que são usufruídos não só pela população local, mas, também pelos moradores do entorno da favela¹⁰. O comércio de Rio das Pedras funciona 24 horas por dia!

De acordo com os dados de 2002 do Instituto Pereira Passos¹¹, o crescimento é quase dividido ao meio: para cada 100 novos moradores da parte urbanizada surgiram 86 moradores de favela. Boa parte desse crescimento se deu, e se dá, pela forma vertical. O crescimento constatado sugere que Rio das Pedras avança de forma multidirecional; todos os seus “bairros” possuem nível significativo de aumento de suas proporções, principalmente pela via vertical.

É dentro do território de Rio das Pedras que encontramos o maior crescimento vertical em favelas no país. A favela cresce para o alto assustadoramente. São inúmeros prédios de até 10 andares que compõem seu cenário tão peculiar. Essa realidade em suas

⁸ Nesse sentido também ver BURGOS (2004) e CORRÊA (2012).

⁹ FONTE: Rede Habitat – Estudo de Caso - coordenada pelo Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

¹⁰ Em recente censo feito na favela, foram entrevistados cerca de 4 mil comerciantes, o que demonstra uma dimensão comercial expressiva em termos de circulação econômica.

¹¹ O Instituto Pereira Passos (IPP) é uma autarquia vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento do município do Rio de Janeiro. Dentre suas atribuições destacam-se: elaboração, planejamento e coordenação das diretrizes estratégicas para o desenvolvimento econômico; - implantação de projetos estratégicos da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro; - produção de informações estatísticas, geográficas e cartográficas da cidade do Rio de Janeiro.

construções permite constatar um intenso mercado imobiliário, principalmente através do denominado localmente de “direito de laje”¹².

Nesse sentido, salienta Corrêa:

A verticalização de moradias se apresenta como fonte de rendimentos de aluguel para quem empreende a obra, seja o comprador da casa primitiva ou seu próprio dono. Desse modo, as várias modalidades em que o “direito de laje” se manifesta contribuem para a vitalidade do mercado imobiliário local, cujas transações “contratuais” de compra e venda ou de locação ficam legitimadas na favela, pois atendem à demanda por moradia e, de certo modo, permitem a realização do direito de acesso à moradia, embora tais soluções permaneçam à margem do enquadramento legal ora disponível (CORRÊA, 2012, p. 145).

Tais nuances, ainda que contextualmente, levam a perceber que Rio das Pedras é uma cidade dentro de outra e, a despeito de sua feição urbana maltratada, surge não apenas como um lugar de moradia, mas, sobretudo, como forma criativa de articulação de vidas humanas que buscam acessar meios de sobrevivência digna.

A favela possui também como peculiaridade ser conhecida como berço das milícias que atuam no Rio de Janeiro, que consiste basicamente em grupos que buscam empoderamento sobre atividades e relações estabelecidas pelos moradores da favela¹³. Essas práticas ocorrem de maneira articulada e organizada: existe uma pessoa responsável por cada área de sua atuação; cada segmento comercial explorado possui um “coordenador”, seja na cooperativa de transporte, na distribuição de pontos de TV a cabo, na distribuição de gás de cozinha, no empréstimo de dinheiro a juros (denominado de “parte financeira”, segundo um informante), na permissão de construção, no loteamento do solo, no recolhimento dos “tributos” cobrados aos comerciantes locais para empreender qualquer atividade ou mesmo na eliminação de uma pessoa considerada *persona non grata* (CORRÊA, 2012, p. 138). Esse

¹² Conforme salienta Corrêa (2012), o “direito de laje” concede nova versão na arquitetura da favela, configurando moradias verticais como pequenos edifícios, pois o morador que construiu sua casa sobre uma laje pode vender a laje de cobertura de sua casa a outro comprador, o que caracteriza mais uma modalidade de transação envolvendo o “direito de laje” do comprador, que assim tem acesso a sua moradia. Outra modalidade em que se faz presente o “direito de laje” ocorre quando o comprador de uma casa construída na superfície compromete-se a construir um prédio com alguns andares, geralmente de 3 ou 4, cujos espaços são dispostos em quitinetes destinadas à locação de unidades superpostas para moradia de terceiros, exceto uma delas, que é destinada à moradia do vendedor da casa primitiva.

¹³ Cabe destacar que o termo empoderamento aqui usado traduz o processo pelo qual as pessoas assumem o controle de serviços locais, criando e gerindo meios articuladores de domínio local, inclusive usando o monopólio da força física, posto que o controle estatal encontra-se ausente de várias atividades e serviços locais.

poder político consegue administrar o território com mão de ferro através de um rigoroso controle sobre toda a área, não só impedindo a invasão de grupos de outras favelas, bem como mantendo pacífica e segura a circulação dos moradores no espaço público da favela. (BURGOS, 2004).

O paradoxo habita exatamente no fato de que esta variável significa uma valorização e procura de pessoas interessadas em morar em um ambiente livre do comércio de drogas e traficantes, mesmo que outras vertentes da cidadania fiquem em segundo plano.

O estudo de caso em Rio das Pedras deixa claro, que mesmo com a ausência dos traficantes, no local habitado residem influentes mecanismos de controle da sociedade, abarcando ainda a dicotomia entre garantir a segurança dos moradores e ao mesmo tempo isolá-los da *polis*, em certos aspectos.

Após nosso contato com a favela percebemos que morar neste local significa para a população uma ponte que interliga o estado de miséria com os serviços públicos básicos como água, luz, telefone, transporte etc., ainda que oferecidos com péssima qualidade. Ocorre que nos espaços não ocupados pelo Estado surgem intermediários, novos atores que estabelecem a conexão com o Poder Público como as entidades componentes do 3º setor (ONG'S, OSCIPS, O.S., Serviços Sociais Autônomos e Associações), ou mesmo o poder paralelo (tráfico de drogas e as milícias).

Não raro, a Associação de Moradores já se colocou na condição de subordinação da milícia, permanecendo no papel de interlocutor com o poder público, mas com forte interferência em sua gestão de tal grupo de empoderamento. Essa realidade é facilmente percebida, em Rio das Pedras, no funcionamento da Associação de Moradores como base política eleitoral de candidatos indicados pela milícia ao abrirem espaços para que os candidatos indicados realizem ações assistencialistas de cunho eleitoreiro, em virtude da facilidade do acesso no atendimento de demandas pessoais. O resultado não poderia ser outro, nos períodos eleitorais a prática da venda dos votos permanece vigente.

Quanto à regularização fundiária pouco se tem efetivado em Rio das Pedras, atualmente a prefeitura do Rio de Janeiro estabeleceu um projeto denominado de POUZO (Posto de Orientação Urbanística e Social) que são postos descentralizados da Prefeitura do Rio de Janeiro, implantados nas comunidades beneficiadas por programas de urbanização, que no caso de Rio das Pedras, se estabeleceu em convênio com o núcleo de pesquisa que estão vinculados os pesquisadores autores do presente artigo.

De modo a explicitar a amplitude do projeto em comento, iremos descrevê-lo em capítulo próprio, permitindo uma melhor compreensão da complexidade que se é viabilizar um processo de regularização fundiária, com toda sua carga de burocracia e (não) vontade política.

3. Rio das Pedras e seu processo de urbanização.

Uma das importâncias do projeto POUSO estabelecido em Rio das Pedras, além do resultado social esperado, se manifesta na oportunidade que se tem dado a um grupo de pesquisadores do Direito em um processo tão complexo e vultoso como este.

O Convênio entre o Núcleo de Cidadania de Rio das Pedras com a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, firmado no ano de 2013 aumentou o desafio do Projeto inicial. Antes, o objetivo era apenas a legalização dos endereços e talvez das moradias de Rio das Pedras, agora busca também na formalização de grande parte da favela com a transformação da mesma em um bairro, composto de todos os aparelhamentos urbanos que lhe são peculiares.

Na realidade o convênio se dá a três: a Prefeitura, o núcleo de pesquisa e uma grande empresa privada que é proprietária de áreas de terras situadas no entorno da favela. A instalação deste posto objetiva uma aproximação da equipe da Prefeitura à realidade local e a facilitação do trabalho com os pesquisadores do Núcleo de Pesquisa.

Para o trabalho no Posto inicialmente a Prefeitura cedeu um arquiteto e um engenheiro da Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU, dando início a um processo gradual de formalização da favela¹⁴.

A partir da transferência dos dados coletados pelos pesquisadores do Núcleo os agentes da Prefeitura deram início ao processo de regularização dos endereços objetivando a futura concessão de habite-se aos prédios da favela o que, posteriormente viabilizaria a transformação de Rio das Pedras em um bairro formal.

Inicialmente os pesquisadores e agentes da Prefeitura percorreram “in loco” todas as ruas de Rio das Pedras com o intuito de fazer um levantamento de todas as edificações dentro dos padrões urbanísticos passíveis de concessão de habite-se previstos na Lei Municipal nº 2.818 de 1999 (que declara Rio das Pedras como área de especial interesse social para fins de urbanização e regularização e estabelece o padrão para a urbanização da respectiva área).

¹⁴ Atualmente trabalham no POUSO de Rio das Pedras 4 arquitetos.

Trata-se de um projeto que objetiva o endereçamento oficial das ruas da favela de Rio das Pedras. Tal projeto iniciou com o levantamento de todas as ruas e becos da comunidade, uma espécie de radiografia territorial, onde os pesquisadores, em boa parte mestres, doutores e graduandos em direito, levantaram todos os 330 becos e ruas, perfazendo um mapa efetivo da favela. Esse mapa tem sido utilizado em outros projetos, visto que a Prefeitura não detinha um conhecimento local, servindo-se do mapa para transitar na favela.

O ponto de partida, portanto, de todo projeto se deu através do mapeamento da favela. Cabe pontuar que o referido mapeamento levou quase 06 meses, onde os pesquisadores levantaram os nomes das ruas e becos dados pelos moradores e identificando-os posteriormente nos mapas.

Nesse contexto, os mapas confeccionados pelo Núcleo estão sendo utilizados pelos profissionais da Prefeitura para fazer uma mancha do crescimento vertical da comunidade, estratificando setores que podem ser beneficiados inicialmente pela Prefeitura com a concessão de habite-se, ou seja, aqueles com as unidades habitacionais de até dois pavimentos e terraço.

Todavia, a favela em questão apresenta construções mais elevadas com até dez pavimentos, o que excluiria a maioria das suas construções. Fato que não foi esquecido pelos pesquisadores e pela Prefeitura cujo convênio inclui o esforço conjunto para a posterior modificação da lei municipal, que será adaptada as peculiaridades de Rio das Pedras incluindo as edificações mais altas.

O trabalho, ainda em desenvolvimento, dividiu Rio das Pedras em setores, a partir dos mapas obtidos com o projeto de pesquisa e selecionou a primeira área de interesse social a ser agraciada com a concessão de habite-se, a área central de Rio das Pedras.

A utilização dos mapas juntamente com a legislação municipal nº 2.818 de 23 de junho de 1999, anteriormente regulamentada pelo artigo 141 da Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992, da Câmara Municipal do Rio de Janeiro¹⁵, que dispõe sobre a política urbana do município, institui o plano diretor decenal da cidade do Rio de Janeiro, e dá outras

¹⁵ Dispõe o artigo 141 localizado na Subseção Única – Das Áreas de Especial Interesse Social - Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992 da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Art. 141 Lei de iniciativa do Poder Executivo delimitará como Área de Especial Interesse Social os imóveis públicos ou privados necessários à implantação de programas habitacionais e os ocupados por favelas, por loteamentos irregulares e por conjuntos habitacionais de baixa renda, conforme previsto no art. 107.

§ 1º A declaração de especial interesse social é condição para a inclusão de determinada área nos programas previstos no art. 146.

§ 2º A lei estabelecerá padrões especiais de urbanização, parcelamento da terra e uso e ocupação do solo nas áreas declaradas de especial interesse social.

providências foi revogada pela Assembleia Carioca e passou a ser regulamentada pela Lei Complementar nº 111 de 01 de fevereiro de 2011 na Seção IV – Das Áreas de Especial Interesse Social – AIES nos artigos 205 ao 209.

Segundo a legislação, consideram-se Áreas de Especial Interesse Social – AIES aquelas especificamente destinadas a programas de urbanização e regularização fundiária. Tais áreas são regiões favelizadas da municipalidade onde se pode “adotar padrões diferenciados de exigências urbanísticas e de infraestrutura”.

Nesses espaços, o Poder Executivo Municipal objetiva desenvolver projetos de regularização urbanística e fundiária respeitando as peculiaridades da região e seguindo padrões urbanísticos de parcelamento da terra, uso e ocupação do solo.

Segundo Rafael Soares Gonçalves (2009, p. 240)

(...) A autoridade responsável pelo projeto de regularização, normalmente a prefeitura, deve, primeiramente, delimitar o lugar a ser regularizado, por meio de estudos topográficos e de fotos aéreas, assim como fazer um recenseamento das construções e dos habitantes da favela. É necessário, igualmente, identificar os proprietários das glebas onde se encontra a favela que será regularizada, realizando um detalhado estudo fundiário.

Tomando como parâmetro o Decreto nº 25.777 de 16 de setembro de 2005 que estabeleceu as normas de uso e ocupação da Comunidade do Dique, urbanizada pelo Programa Favela Bairro¹⁶ em 1997, percebe-se que para se efetivar um projeto de regularização fundiária primeiramente se faz necessária uma planta detalhada do local, além da coleta minuciosa de informações com o preenchimento de um formulário para a concessão de habite-se contendo o local da obra, a identificação do responsável pelo imóvel, as características da obra e um quadro de áreas feito por um técnico. Além do preenchimento do formulário, o responsável pelo imóvel deve assinar um termo de responsabilidade civil por eventuais danos e indenizações de qualquer natureza em decorrência de atos relacionados com a execução de obras no imóvel, onde se verifica se o imóvel possui ou não luz e força, esgoto, água potável, gás canalizado e telefone.

¹⁶ O Programa Favela Bairro foi iniciado em 1994 pela Prefeitura do Rio de Janeiro representando uma mudança de paradigma na política da municipalidade no tratamento das favelas, pois, ao invés de removê-las começou a urbanizá-las. O programa tinha como objetivo integrar a favela à cidade e foi financiado em parte pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que ovacionou os resultados do trabalho ao afirmar que o mesmo foi “o mais importante programa de inclusão de comunidades carentes do mundo”. Além de obras voltadas para urbanização e estruturação das favelas, o programa objetivava também a regularização na prestação de serviços, como o postal, a construção de equipamentos públicos, como maternidades, e a promoção de políticas sociais.

Para a consecução das referidas informações, exemplificadas acima com o caso da Comunidade do Dique, os funcionários da Prefeitura (um arquiteto e um engenheiro), como foi acordado inicialmente, começaram a utilizar os mapas cedidos pelo Núcleo de Pesquisa para preencher os requisitos legais e iniciar o projeto de regularização fundiária de Rio das Pedras.

Esse processo, embasado no respeito às peculiaridades locais inicialmente consistiu na familiarização dos funcionários da Prefeitura com a favela através de incursões regulares, primeiramente com os pesquisadores do Núcleo (que conhecem bem a favela em questão) e, posteriormente sozinhos.

Após a familiarização, o engenheiro e o arquiteto da Prefeitura fizeram um mapa de densidade vertical dos prédios do centro da favela. Separando assim, os prédios que irão ser beneficiados com a concessão do habite-se dos que não receberão ou receberão posteriormente após a modificação da lei.

Quanto à legalização dos endereços de Rio das Pedras, esta é uma parte do projeto que corre em paralelo, pois verificou-se que a maioria dos logradouros de Rio das Pedras possui nomes iguais aos já existentes em outras ruas do Município e a legislação carioca não permite nomes iguais para ruas diferentes.

As ações não podem ser impostas pela administração pública. Devem ser pactuadas com os moradores, envolvendo a população nas principais decisões, em uma relação de confiança, e não de convencimento, tendo em vista os benefícios das intervenções urbanísticas e das melhorias que a Regularização Fundiária trará em prol dessa comunidade. (BARROS, 2007, p. 15)

Dessa forma, será necessária a modificação de quase a totalidade dos nomes das ruas do aglomerado o que segundo a visão dos pesquisadores deve ser feito da maneira menos invasiva possível com a necessária participação popular. Um processo não invasivo e legitimado pela população que ainda está em andamento.

Neste aspecto, a participação do núcleo de pesquisa tem atuando em censo dos moradores, de modo a colher dados que possam instruir melhor o processo de regularização. Já foram entrevistados mais de 8 mil moradores (residências). A meta é entrevistar 25 mil moradores (residências). Muito mais que uma pesquisa quantitativa, o norte da pesquisa é também qualificar os dados, pois essa contribuição se mostra significativa na elaboração de estratégias para desenvolver as parcerias que visam a urbanização geral da favela.

Por fim, o presente artigo quis, ainda que contextualmente, explicitar quanto a possibilidade de efetivar-se melhorias em áreas populacionais carentes, através de parcerias públicos privadas em sentido amplo.

4. Objetivo da regularização fundiária

A Regularização Fundiária tem como objetivo primordial dar segurança à posse daqueles que habitam os assentamentos informais, se consubstanciando como um instrumento de acesso à cidadania urbana. Através da formalização das áreas informais dá-se o primeiro passo em direção à integração do cidadão, em estado de precariedade jurídica, ao ambiente urbano formal e aos direitos políticos, civis e sociais advindos da sua inclusão na sociedade.

Estes cidadãos, devido à informalidade da região onde moram, não conseguem exercer a cidadania na sua plenitude e não conseguem exercer os seus direitos políticos, civis e sociais integralmente, divergindo do conceito de cidadão pleno. (CARVALHO, 1999).

Para que a regularização fundiária seja possível é necessário obter um conhecimento mais aprofundado do local, da sua população, necessidades, infraestrutura etc., sendo imprescindível a construção de um Projeto de Regularização Fundiária. Este plano deve ser construído tendo como base o conhecimento das peculiaridades do local, obtido através de pesquisas elaboradas em conjunto com a população.

Nesse contexto, os interesses dos moradores do local são levados em conta através da sua integração ao processo, com o intuito de legitimar as ações necessárias, pois o projeto visa criar uma consciência entre os moradores para a necessidade de pertencimento local, com o intuito de criação de vínculos que propiciem o desenvolvimento sustentável (BARROS, 2007).

A elaboração de um plano eficiente é condição essencial para que o projeto seja coerente com a realidade local e identificado como uma conquista de todos os moradores, afastando o sentimento normalmente associado com as intervenções estatais em regiões informais, de imposição e coação do Estado em face dos moradores. Para consecução deste objetivo torna-se interessante a eleição de representantes comunitários que ajudem na deliberação de questões fundamentais envolvendo a intervenção, como por exemplo, a mudança do nome de ruas, remoção de casas em área de risco e o local de reassentamento das famílias atingidas, dentre outras.

Desde a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 existe a preocupação com o Direito à Moradia digna das pessoas, conforme previsto em seu artigo 25:

Artigo 25, parágrafo 1º - Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (*grifo nosso*)

Com o passar do tempo, a ONU verificou a necessidade de dar mais atenção aos assentamentos humanos e promoveu em Vancouver (1976) uma Conferência das Nações Unidas especificamente voltada a esse tema, denominada Habitat I. Essa Conferência criou um órgão encarregado de harmonizar atividades dentro do sistema das nações unidas. Tal ação visava à facilitação do intercâmbio nas discussões sobre moradia pelo mundo, além propiciar debates sobre o tema.

A Convenção ONU HABITAT e o Relatório Global sobre Assentamentos Humanos de 2011 indicam que as maiores taxas de população urbana se encontram em países com baixo índice de urbanização (GIRALDO; GARCIA; FERRARI; BATEMAN, 2009, p.348). Essa controvérsia agrava a situação dos pobres que habitam esses locais e o estudo da ONU aponta a gravidade da situação e possíveis soluções (políticas públicas) que os Estados-Membros podem adotar para melhorar as condições dos cidadãos urbanos.

Dessa forma, a urbanização fornece as pessoas que moram em locais dotados de baixo índice de urbanização, infraestrutura básica e necessária à vida urbana. Esses cidadãos em sua maioria são pessoas pobres, pois os locais mais bem estruturados são muito caros e inacessíveis a maioria da população.

A pesquisa realizada em Rio das Pedras verificou que as intervenções estatais na favela nem sempre melhoram os serviços oferecidos à população. Recentemente a Prefeitura do Rio de Janeiro proibiu a circulação de vans no local, antes considerado uma referência em transporte alternativo, com linhas diretas para diversos bairros na Zona Sul, Norte e Oeste da Cidade. A alteração depreciou o serviço de transporte para os seus moradores que agora contam apenas com os ônibus, demorados, em número insuficiente e abarrotados de gente.

Considerando que a maioria das pessoas que habitam no aglomerado trabalha, estuda e faz uso de serviços essenciais em outros lugares, a medida aumentou o tempo de deslocamento na cidade. A atitude da Prefeitura ao invés de aumentar as opções de transporte reduziu e dilapidou uma alternativa organizada que atendia as demandas locais. Mais uma vez

vemos o poder público na “contramão” das políticas sociais propostas pela ONU, ações que deveriam ser voltadas para implantação de projetos de mobilidade urbana sustentável.

Além dos problemas decorrentes da intervenção Estatal, a sua omissão também gera problemas. Durante a pesquisa em Rio das Pedras, verificamos que alterações em nomes de ruas, atribuição que deveria ser do Estado, são promovidas por líderes locais. Fato que chamou a atenção dos pesquisadores durante uma das incursões na favela foi a divergência entre os moradores ao informarem o nome das ruas onde moram. Tal incongruência, segundo um dos entrevistados, era resultado de uma ação deliberada de um pastor evangélico que unilateralmente substituiu as denominações originais por nomes de personagens bíblicos. Segundo um morador, a Rua XXII havia sido alterada para Rua Abraão, fato que provocava vários problemas aos moradores e no próprio desenvolvimento da pesquisa, pois para consecução de um levantamento territorial é necessário o nome correto dos logradouros.

Exemplos como esse, refletem a real necessidade de intervenção do poder público que deverá, por meio de um plano de regularização fundiária, identificar os logradouros públicos e seus respectivos lançamentos oficiais. É preciso mudar a mentalidade estatal de cumprir estritamente o que está na lei ao intentar formalizar os aglomerados habitacionais impondo soluções pré-moldadas, criando estruturas voláteis que permitam a participação popular sem a vinculação de ações típicas do coronelismo das ditas autoridades locais, como no caso do Pastor mencionado acima.

Na elaboração do plano, normalmente dividido em três fases, que devem ter ampla participação popular (diagnóstico, adequação urbanística e legalização jurídica), busca-se integrar a região da ocupação informal já consolidada à cidade formal e assegurar aos seus moradores a função social e a segurança das suas posses.

Permitir o acesso para bens e serviços constitui um elemento de democratização das relações sociais. Estamos diante de uma previsão constitucional que estimula a garantia do Direito de moradia, função social da propriedade, da posse, e garante melhorias na qualidade de vida do cidadão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como constatado as políticas públicas desenvolvidas ao longo dos anos nestas regiões é praticamente inexpressiva. As poucas ações promovidas são sempre motivadas por fins eleitoreiros. Por outro lado a maioria dos moradores dessas localidades são de diversas

regiões do país, indivíduos que buscam nos centros urbanos melhorias na sua condição de vida.

Sem o auxílio de organismos estatais, nosso trabalho partiu de uma iniciativa científica, dotada de interesses empíricos, que pudesse demonstrar as constantes violações aos direitos sociais que ocorrem no Rio de Janeiro nos dias atuais.

Nossa pesquisa busca traçar uma radiografia real do terreno, objetivando explicitar que o crescimento desordenado na região não possui nenhuma intervenção real do Estado. Somente agora o material desenvolvido pelos alunos e professores do núcleo de pesquisa estão sendo utilizados pelo Município, que pretende promover inicialmente a concessão de habite-se para as áreas já pavimentadas.

Como pode ser percebido o trabalho para se regularizar e urbanizar áreas favelizadas demanda muito tempo e esforço. Seu início ocorre no campo com a identificação da área irregular e o levantamento de seu território. Concomitantemente é necessário coletar dados que ajudem a caracterizar o perfil socioeconômico dos moradores e da estrutura da favela (pavimentação, saneamento básico, postos de saúde, escolas, áreas de lazer, coleta de lixo, serviços básicos). Juntos, esses dados possibilitam uma avaliação da estrutura genérica da favela e permitem aos pesquisadores direcionar as ações de regularização fundiária sempre iniciando pelas áreas mais facilmente regularizáveis, como é o caso do Centro de Rio das Pedras.

Percebemos desta forma, que as poucas mudanças sociais ocorridas concederam aos moradores destas áreas o acesso aos serviços públicos básicos como saúde, educação e transporte. No entanto, não são suficientes para garantir diminuição das suas diferenças em relação aos demais habitantes das áreas já legalizadas.

A experiência demonstra que prosseguimos buscando alcançar o atendimento da principal finalidade da Administração Pública, denominada Interesse Público. No entanto, a omissão estatal fora dos períodos eleitorais obstaculiza a efetivação de medidas saneadoras na questão fundiária dos aglomerados subnormais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A Política Urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colômbia e Espanha)**. Tese de Doutorado. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras.** Rio de Janeiro: IPPUR/ FASE, 1997.

BURGOS, Marcelo Baumann (org.) **A utopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca.** 2ª edição. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Loyola. 2002.

CORRÊA, Cláudia Franco. “**Controvérsias entre o ‘Direito de Moradia’ em favelas e o Direito de Propriedade Imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: ‘O Direito de Laje’ em questão**”. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 26ª Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013.

FERNANDES, Edésio. **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade. Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão.** Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais.** São Paulo: Saraiva, 1998.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal.** 51ª edição. São Paulo; Global, 2009.

GIRALDO, Fabio; GARCÍA, Jon; FERRARI, Cesar; y BATEMAN, Alfredo. **Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades.** UN-Habitat. Bogotá, julio de 2009. p. 348.

GONÇALVES, Rafael Soares. **Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial.** Estudos Avançados 23. V.66. São Paulo: USP Impresso, 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Érica Márcia Leite Barros (Coord.). **Regularização Fundiária. Guia de orientação para áreas de ocupação consolidadas.** Espírito Santo: Instituto Jones dos Santos Neves, 2007.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente. Disjunções da Democracia e da Modernidade no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto.** Rio de Janeiro: Revista Forense, 1949.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O Discurso e o Poder. Ensaio sobre a Sociologia da Retórica Jurídica.** 2ª Reimpressão. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

SILVA, Maria Laís Pereira da. **Favelas cariocas, 1930-1964.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Problemas da Regularização Fundiária em Favelas Territorializadas por Traficantes de Drogas.** In.: ALFONSIN, Betânia de Moraes e

TORRES, Ricardo Lobo. (Org.) **Teoria dos direitos fundamentais. A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

VAZ, Lilian Fessler. **Modernidade e moradia. Habitação coletiva no Rio de Janeiro – séculos XIX e XX.** Rio de Janeiro: 7 Letras, 2002.

_____. **“Notas sobre o Cabeça de Porco.”** Revista Rio de Janeiro, 1, 2, jan. – abr.: 29-35, 1986.

Sites:

<http://www.rj.gov.br/>

<http://www.censo2010.ibge.gov.br/cnefe/>

http://www.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.htm