

REDEFININDO PAPÉIS NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A ATUAÇÃO JURÍDICA NA VALORIZAÇÃO DO DIÁLOGO DEMOCRÁTICO E DA CIDADANIA PARTICIPATIVA DO ENGENHO VELHO – ITABORAÍ/RJ A PARTIR DO ESTÍMULO AO CONHECIMENTO E À COMUNICAÇÃO

Fábio Roberto de Oliveira Santos*

Fernanda de Matos Sepúlveda**

Lucas Baptista Portes***

Regina Bienenstein****

O artigo aborda a participação dos profissionais do Direito no processo de regularização fundiária em comunidade de baixa renda. Parte-se da experiência empírica de uma ação de extensão do NEPHU/UFF – na comunidade do Engenho Velho, Itaboraí/RJ – para a formulação de mecanismos jurídicos que proporcionem o equilíbrio entre os interesses individuais dos moradores e o interesse coletivo. Pinça-se o quadro de crise de efetividade do direito fundamental à moradia digna no Brasil para, posteriormente, estabelecer correlação com as dificuldades enfrentadas no projeto desenvolvido pelo NEPHU/UFF na comunidade supracitada. Nesse contexto, a equipe jurídica, em uma abordagem sistêmica e interdisciplinar do tema, desenvolveu com os demais profissionais do núcleo da UFF instrumentos garantidores de uma regularização fundiária democrática, considerando a indissociabilidade entre os aspectos políticos (cidadania participativa), jurídicos (legalização da posse), sociopsíquicos (conhecimento) e urbanísticos (redesenhos dos lotes e intervenções físicas).

Palavras-chave: Regularização Fundiária; Cidade Formal; Direito à Moradia; Democracia; Cidadania Participativa.

REDEFINING ROLES IN THE PROCESS OF LAND REGULARIZATION: THE JURIDICAL ACTION FOR IMPROVING THE DEMOCRATIC DIALOGUE AND THE PARTICIPATORY CITIZENSHIP IN ENGELHO VELHO – ITABORAÍ/RJ BY STIMULATING KNOWLEDGE AND COMMUNICATION

The article explores the participation of Law practitioners in the process of elaborating a Land Regularization in poor areas. The starting point for the article is the experience of the NEPHU/UFF — in the neighborhood of Engenho Velho, located in Itaboraí, in the state of Rio de Janeiro.

* Advogado, professor de Direito, especialista em Processo Civil pela Universidade Federal Fluminense (UFF), assessor jurídico da Procuradoria-Geral de Quissamã do Rio de Janeiro (RJ) e pesquisador do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU)/UFF no projeto A Observação Internacional dos Impactos do COMPERJ sobre os Objetivos de Desenvoltimentos do Milênio nos Municípios do Conleste. *E-mail:* fabiorobert@hotmail.com

** Advogada, especialista em Processo Civil pela UFF, bolsista do NEPHU/UFF no projeto A Observação Internacional dos Impactos do COMPERJ sobre os Objetivos de Desenvoltimentos nos Municípios do Conleste e graduada e licenciada em Letras pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). *E-mail:* nandasep@gmail.com

*** Colaborador e graduando do 3º período da Faculdade de Direito da UFF. *E-mail:* porteslucas@hotmail.com

**** Colaboradora e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela UFF, professora titular do curso de Arquitetura e Urbanismo do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da UFF e coordenadora do NEPHU/UFF. *E-mail:* bienenstein@uol.com.br

The NEPHU made use of experiments to elaborate legal mechanisms that may be efficient in balancing individual rights and collective interests. Firstly, the article examines the government's ineffectiveness in ensuring the right to housing, which is considered to be a fundamental right by the Constitution of Brazil. Subsequently, it establishes an association between this ineffectiveness and the difficulties faced by the NEPHU during the project in the neighborhood of Engenho Velho. In this context, dealing with the theme in a systematic and interdisciplinary way, the Law practitioners developed with other members of the NEPHU staff instruments which guarantee a democratic fundiary regularization, considering the following inseparable issues: political (participative citizenship), legal (legalizing the possession), sociopsychological (knowledge) and urban (redesigning the lot and physical interventions).

Key-words: Fundiary Regularization; Formal City; Right to Housing; Democracy; Participative Citizenship.

REDEFINIENDO ROLES EN EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN AGRÁRIA: LA ACTUACIÓN JURÍDICA EN LA VALORACIÓN DEL DIÁLOGO DEMOCRÁTICO Y DE LA CIUDADANÍA PARTICIPATIVA EN EL ENGELHO VELHO – ITABORAÍ/RJ A PARTIR DEL ESTÍMULO DEL CONOCIMIENTO Y LA COMUNICACIÓN

El artículo trata de la participación de los profesionales de Derecho en el proceso de regularización agraria en una comunidad de baja renta. A partir de la experiencia empírica de una acción de posgrado del NEPHU/UFF en la comunidad del "Engenho Velho" en la ciudad de Itaboraí, RJ, Brasil, para la formulación de mecanismos jurídicos que proporcionen el equilibrio entre el interés individual de los habitantes y el interés colectivo. El autor parte de un cuadro de crisis de la efectividad del derecho fundamental a la vivienda digna de la población desplazada, que ocurre en Brasil, para después establecer una correlación con las dificultades enfrentadas en el proyecto desarrollado por el NEPHU/UFF en la comunidad supracitada. En esto contexto el Equipo Jurídico logró una abordaje sistémica e interdisciplinaria del tema y desarrolló junto con los demás profesionales del núcleo de la UFF instrumentos garantidores de una regularización agraria democrática, considerando la indissociabilidad entre los aspectos políticos (ciudadanía participativa), jurídicos (legalización de la posesión), socio psíquicos (conocimiento) y urbanísticos (nuevo dibujo de los lotes e intervenciones físicas).

Palabras-clave: Regularización Agraria; Ciudad Formal; Derecho a La Vivienda; Democracia; Ciudadanía Participativa.

LA REDÉFINITION DES RÔLES DANS LE PROCESSUS DE RÉGULARISATION FONCIÈRE: LE RÔLE DU DROIT DANS L'APPRÉCIATION DU DIALOGUE DÉMOCRATIQUE ET DE LA CITOYENNETÉ PARTICIPATIVE DANS LE QUARTIER ENGENHO VELHO, À ITABORAÍ, DANS L'ÉTAT DE RIO DE JANEIRO, À PARTIR DE L'ENCOURAGEMENT À LA CONNAISSANCE ET À LA COMMUNICATION

L'article parle de la participation des professionnels du Droit dans le process de regularisation fundiaire dans les communautés plus pauvres. On commence d'une expérience empirique d'un projet académique du NEPHU/UFF dans la communauté de Engenho Velho – Itaboraí/RJ, pour la formulation de mécanismes juridiques que puissent proportionner l'équilibre entre les intérêts individuels des habitants et les intérêts collectifs. On dégage des empêchements affrontés dans le projet développé par le NEPHU/UFF dans la communauté mentionné pour l'effectuer. Dans ce context

de difficulté, l'Équipe Juridique, avec un travail systématique et interdisciplinaire, a développé avec les autres professionnels du NEPHU/UFF, instruments pour assurer une régularisation foncière démocratique en examinant la connexion entre les points politiques (citoyenneté participative), juridiques (légalisation des terres), socio-psychique (savoir faire) et urbanistique (modification de l'urbanization).

Mots-clés: Regularisation Foncière; Cité Formelle; Droit à l'Habitat; Démocratie; Citoyenneté Participative.

“O princípio da dignidade humana identifica um espaço de integridade moral a ser assegurado a todas pessoas por sua só existência. A dignidade relaciona-se tanto com a liberdade e valores do espírito como com as condições materiais de subsistência.”

Luis Roberto Barroso

1 INTRODUÇÃO

Não se pode olvidar que imprescindível é o estudo do direito fundamental social à moradia, eis que o referido direito retrata a influência dos acontecimentos econômico – político – social sobre inúmeros direitos individuais, emergindo a necessidade imperiosa dos pensadores do direito acompanharem toda essa evolução.

Segundo Boaventura Santos (*apud* SARLET, 2003, p. 422), a pós-modernidade trouxe na bagagem a globalização, que na esfera econômico-política tem como marca o consenso neoliberal. A despeito do aspecto positivo desse fenômeno complexo, não se pode esconder seus impactos na teoria do Estado. Impõe o Estado mínimo o que, de certa forma, enfraquece o Estado Democrático (Social) de Direito, pois retira do ente estatal algumas ações indispensáveis para a efetividade dos direitos fundamentais, contribuindo assim com a crise destes.

Observa-se com isso a incapacidade do Estado em prestar o mínimo existencial, mitigando, em muitos casos, o princípio norteador da República Federativa do Brasil: a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, inciso III, da CF/88¹). A limitada capacidade prestacional do Estado é notória em qualquer esquina, hospital público, comunidade carente, escola e creches. É o retrato da exclusão social.

A fragmentação do Estado neoliberal retira a potencialidade dos governos, reduzindo assim a sua participação (espontânea), por meio de ações concretas, na construção de uma sociedade livre, justa e solidária (Art. 3º, inciso I, da CF/88) e na erradicação da pobreza e da marginalização, bem como na redução das desigualdades sociais e regionais (Art. 3º, inciso III, da CF/88).

Colocada em risco a democracia e enfraquecido o papel do Estado na sua condição de promover e assegurar os direitos fundamentais e as instituições democráticas, a própria noção de cidadania como direito a ter direitos encontra-se sob grave ameaça,

1. Constituição Federal de 1988.

implantando-se, em maior ou menor grau, aquilo que Boaventura Santos denominou de “fascismo societal” (SARLET, 2003, p. 422).

Em consonância com o pensamento anterior, afirma Santos (*apud* SARLET, 2003, p. 421):

Dentre as diversas manifestações desta nova e perversa forma de fascismo, típica dos países tidos como periféricos ou em desenvolvimento, assume especial relevância e crescente segregação social dos excluídos (*fascismo do apartheid* social), de tal sorte que a cartografia urbana passa a ser caracterizada por uma divisão em zonas civilizadas, onde as pessoas – ainda – vivem sob o signo do contrato social, com a manutenção do modelo democrático e da ordem jurídica estatal, e em zona selvagem, caracterizadas por uma espécie de retorno ao estado de natureza hobbesiano, no qual o Estado, a pretexto de manutenção da ordem e proteção das zonas civilizadas, passa a atuar de forma predatória e opressiva, além de subverter-se virtualmente a ordem jurídica democrática, o que, por sua vez, leva à afirmação – também a expressão cunhada por Boaventura Santos – do fenômeno do fascismo do Estado Paralelo.

Essa crise da sociedade, do Estado, do direito e da cidadania gera reflexos imediatos no âmbito dos direitos fundamentais. Entre tais reflexos, cumpre destacar: *i*) a intensificação do processo de exclusão, notadamente no seio das classes mais desfavorecidas, fenômeno ligado diretamente ao aumento dos níveis de desemprego e subemprego; *ii*) redução e até mesmo supressão de direitos sociais prestacionais básicos (saúde, educação e moradia), assim como o corte ou, pelo menos, a flexibilização dos direitos dos trabalhadores; e *iii*) ausência ou precariedade dos instrumentos jurídicos e de instâncias oficiais ou inoficiais capazes de controlar o processo, resolvendo litígios dele oriundos, e de manter o equilíbrio social, agravando o problema da falta de efetividade dos direitos fundamentais e da própria ordem jurídica estatal (SARLET, 2003, p. 423).

Como se verifica, o atual problema de fundo dos direitos fundamentais não é justificá-los e nem protegê-los. Trata-se de um problema mais que filosófico, um problema sociopolítico.

2 DIREITO À MORADIA: MÍNIMO VITAL A SER GARANTIDO

As leis, em geral, são bem minuciosas em previsões de *mínimos vitais*, isto é, aquilo que é estritamente necessário para a manutenção da vida. Consultando os dispositivos da CF/88, vê-se proteção ao salário (Art. 7º, *caput*), à pequena propriedade rural (Art. 5º, inciso XXVI), à moradia (Art. 6º da CF c/c Lei nº 8.009/1990, Arts. 1º e 4º, § 4º), ao padrão mínimo de qualidade de ensino (Art. 211, §1º) e, por fim, ao objeto do presente programa: à regularização da moradia no espaço urbano.

Trata-se aqui de um mínimo social garantido pelo Estado e referente a bens primários. Ocorre que este mínimo recebe a conotação de menor e não de básico,

significando que os patamares de satisfação das necessidades vitais beiram à desproteção social, de modo que o fundamental é reduzido a uma partícula ínfima de satisfação (ALFONSIN, 2003).

Vale mencionar que enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal arraigada no pensamento dos brasileiros, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos possam ser prestados e otimizados. Isto é, se o mínimo nega o *ótimo* do atendimento, o básico é a mola propulsora da satisfação essencial de necessidades em direção ao *ótimo*.

Por trás da alegada “falta de recursos públicos”, ou “dificuldades inerentes às exigências de cumprimento da função social da propriedade”, existe toda uma cultura de interpretação das causas de pobreza que não inclui a expansão capitalista como uma das causas principais.

Considerando-se as limitações de espaço, é inevitável concluir que, se existe um direito com capacidade ilimitada sobre tal espaço, falta espaço para aqueles que não têm dinheiro para concorrer no mercado altamente capitalista e, portanto, não conseguirão preencher os requisitos impostos por este mercado para a aquisição da propriedade.

Verifica-se, pois, que a lei da oferta e da procura, como corolário do sistema capitalista, é pensada sem qualquer referência à garantia das necessidades vitais, fato este que pode fadar ao insucesso o atendimento ao mínimo existencial – entendendo-se aqui esse mínimo como básico –, tendo em vista que a não previsão de um máximo a ser adquirido dificilmente permitirá a sobrevivência dos mínimos.

É lamentável que uma sociedade erija o direito real de propriedade à categoria de incólume ou intangível pela utilização da expressão *erga omnes* (contra todos) em seu aspecto invariável, deixando de atentar para a única função que não o desumaniza, ou seja, a sua função social.

Essa função social da propriedade sobre o solo integra o próprio conteúdo daquele direito, é causa e não efeito da sua aquisição e conservação, na medida em que, ao lado de uma relação da propriedade urbana como bem de troca no mercado, corresponde a uma “relação-fim”, que grava o próprio bem com um “fim transcendente”, isto é, com o propósito de que o exercício do direito de propriedade sobre o imóvel urbano não seja empecilho para a satisfação de necessidades vitais de não proprietários.

O exercício efetivo da função social dos direitos reais pressupõe a interpelação da expressão *erga omnes* pelos “interesses alheios” que explicam e justificam a função social daqueles direitos.

Para esse balanço permanente, dois princípios constitucionais de grande relevância para a sustentação dos direitos humanos fundamentais podem apoiar o princípio da função social da propriedade em favor daqueles que são vitimados pela especulação da propriedade privada.

O primeiro é o princípio democrático, também identificado como fundamento do Estado Democrático de Direito, no qual se encontram notadamente presentes a noção de sociabilidade, a procura do bem-estar e a consagração constitucional dos direitos sociais. O segundo princípio que pode reforçar o da função social da propriedade é o da proporcionalidade, que tem como fim ponderar bens e interesses conflitantes (BARROSO, 2003a).

Pretende-se demonstrar que a satisfação de necessidades humanas, tal como a moradia, não permite alternativa outra que não sua satisfação, pois, para garantia do direito à vida e à dignidade de todas as pessoas, inexistente outro meio.

Sendo assim, indispensável se torna o discernimento da sociedade civil e do Estado, no que diz respeito às diferenças entre aquelas necessidades, seus desejos, seus interesses e suas preferências.

É que na ausência de tal discórdia, a manipulação frequente do conceito de necessidade vital desvia os recursos públicos do atendimento preferencial das necessidades vitais para conservar uma cultura que introjetou como normal a falta de teto da maioria pobre da população.

Constata-se, portanto, que é fundamental a conscientização tanto do poder público quanto da comunidade de baixa renda sobre a imprescindibilidade da necessidade vital de moradia digna, de modo que aquele se proponha a realizar políticas públicas com previsão orçamentária suficiente para o atendimento de todas as atividades indispensáveis à consecução desse direito. E esta, a comunidade, adequa a propriedade pública ao fim social de utilizá-la para a sua residência e de sua família, obedecendo às previsões legislativas.

3 APRESENTAÇÃO DO NEPHU/UFF

O Estado Democrático de Direito obtém substancialidade tão somente com a legitimidade da Constituição e dos direitos fundamentais, traduzida em uma escala axiológica, em que repousa a eficácia das regras constitucionais e assenta a estabilidade de princípios do ordenamento jurídico, orquestrado pelas normas constitucionais.

Nesse contexto, o direito à moradia (adequada e digna) insere-se.

O cerne do presente artigo é descrever as dificuldades e as soluções jurídicas encontradas, de forma interdisciplinar, no processo de regularização fundiária da comunidade do Engenho Velho, desenvolvido pelo NEPHU/UFF.

A relevância da experiência jurídica aqui relatada reside nos mecanismos encontrados para assegurar a função social da propriedade, a participação dos beneficiados (possuidores) e a transparência das decisões técnicas. Assim, corroborar-se-á com a discussão acerca do problema atual de acesso ao solo urbano e à moradia adequada, que, de certa maneira, evidencia a segregação social e a violação do direito fundamental à moradia.

Cumprido esclarecer que o NEPHU/UFF, criado no fim de 1982, desenvolve ações extensionistas almejando regularizar, urbanístico e juridicamente, assentamentos de baixa renda, de modo a resolver situações de risco e prepará-los para receber infraestrutura (saneamento básico, pavimentação e equipamentos públicos), além de viabilizar a legalização da situação de fato da posse.

É mister também frisar que a noção de regularização fundiária estabelecida pela coordenação do NEPHU compreende a legalização da ocupação por meio da busca da segurança jurídica da posse (aspecto jurídico), a emancipação dos cidadãos por meio da participação democrática (aspecto político) e a reformulação do conceito da ocupação do espaço urbano incorporando a noção de qualidade e de adequação do direito à moradia (aspecto físico-urbanístico).

Com essa perspectiva multidimensional do espaço urbano, o NEPHU/UFF vem implementando o projeto de Regularização Fundiária e Urbanização do assentamento popular Engenho Velho, acordado entre a Prefeitura Municipal de Itaboraí e a UFF.

O estado, em toda sua extensão, há de coordenar o desenvolvimento urbano e a ocupação dos terrenos por meio de instrumentos urbanísticos e jurídicos, promovendo e estimulando a ordenação adequada das cidades, de modo a alcançar a função social da cidade e diminuir as acentuadas desigualdades sociais e a segregação residencial.

Ressalta-se ainda que a titulação da propriedade/segurança da posse, concretizada por meio de sentença judicial na ação de usucapião ou de decisão administrativa de concessão especial para fins de moradia, corrobora com a efetividade do valor constitucional da dignidade da pessoa humana, bem como do direito fundamental à moradia adequada, visto que é expressão visível da realização da justiça social.

A proposta desse estudo científico emergiu da necessidade latente de aprimorar a participação dos pensadores do direito nos projetos de regularização fundiária plena, seja no aspecto social, seja no aspecto legal, em escala local, regional e nacional.

É certo ainda que as cidades brasileiras se apresentam como meio de exclusão social em que o espaço urbano se divide em dois: a cidade oficial e a cidade

real. De acordo com Bienenstein (2002), existe uma cidade real – as comunidades de baixa renda, por exemplo –, em que o abandono e a desídia da administração pública são frequentes, e a cidade oficial, onde os holofotes públicos concentram sua atuação.

Vale lembrar, nesse ponto, que o caos urbano e seu caráter excludente decorrem de inúmeros fatores: a urbanização acelerada e desordenada, a ineficácia do Estado do bem-estar social, a ineficiência do atual modelo urbanístico e a especulação imobiliária. Isso tudo transformou o espaço brasileiro urbano em uma seara de exclusão social por meio da inobservância, em relação à população carente, dos direitos humanos – direitos sociais: à educação, à saúde e à moradia – e da segregação sociourbana.

Nesse contexto, o legislador pátrio, na esteira da tendência internacional,² adotou medidas essenciais para conter a especulação imobiliária e a má utilização do espaço urbano. O legislador originário de 1988 manteve o preceptivo constitucional que prescrevia o princípio social da propriedade, mas também, pela primeira vez, o constituinte estendeu esse princípio, de forma clara, à propriedade urbana.

Frise-se que a Emenda Constitucional (EC) nº 26 acrescentou ao *caput* do Art. 6º o direito à moradia, tornando-o um direito social, destarte inserido no título dos direitos e das garantias fundamentais. Com isso, no espaço das cidades, o legislador buscou assegurar a dignidade da pessoa humana e uma sociedade livre, justa e solidária – fundamento e objetivo, respectivamente, da CF/88, *caput* do Art. 1º e I, do Art. 3º.

Outrossim, a própria Constituição elenca vários mecanismos garantidores da função social da propriedade urbana, como o Art. 182, § 4º (parcelamento ou edificação compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, progressivo e a desapropriação), e o *caput* do Art. 183 (a usucapião especial urbana) e o Art. 183, § 1º (a concessão de uso especial para fins de moradia).

Destaca-se que os referidos instrumentos jurídico-políticos possuíam eficácia relativa dependente de complementação legislativa, que só foi sanada em 10 de julho de 2001, quando entrou em vigor o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257), e em 4 de setembro de 2001, quando entrou em vigor a Medida Provisória (MP) nº 2.220.

Cumpre salientar que, no início do projeto da comunidade do Engenho Velho, não era sabida ao certo a natureza jurídica do assentamento (pública ou

2. A Agenda Social da ONU debateu ao longo da década de 1990, entre diversos problemas contemporâneos, acerca dos assentamentos humanos. Esse debate ocorreu na Conferência Habitat II, em 1996, na cidade de Istambul. Nessa conferência, o direito à moradia foi incluído no rol dos direitos humanos, ratificando a posição da Declaração dos Direitos Humanos de 1948. Em vista disso, fica assegurada a possibilidade de ações judiciais com fulcro nesse direito, em caso de sua inobservância, perante os tribunais nacionais dos países participantes.

privada) em virtude das vicissitudes da ocupação e da dúvida acerca da titularidade da propriedade da gleba –particular, da Caixa Econômica Federal (CEF) ou da Prefeitura de Itaboraí. Somente em julho de 2009, foi possível confirmar que o terreno pertencia à prefeitura, sendo por conta disso aplicada ao caso a concessão de uso.

Nesse diapasão, como elemento jurídico limitador da atuação da equipe jurídica do NEPHU previsto na CF/88 e regulamentado pela medida provisória supracitada, a eficácia sociojurídica da concessão de uso especial para fins de moradia aliada à eficácia do princípio da função social da propriedade foram utilizadas diuturnamente na delimitação dos direitos individuais e na ponderação entre estes interesses e o interesse coletivo, buscando a democratização do imóvel urbano e, conseqüentemente, a concretização do direito à moradia.

Assim, o projeto do assentamento do Engenho Velho visou combater a especulação imobiliária promovida por possuidores de lotes maiores e a má utilização ou não utilização da terra, já que, na sociedade atual, a função social representa regra basilar para se alcançar a dignidade da pessoa humana e uma sociedade justa e fraterna.

Nesse contexto, o direito passa a exercer função relevante no xadrez da regularização do espaço urbano e, por conseguinte, na busca de justiça social, atuando, sobretudo, na superação da crise dos direitos fundamentais – em especial, o direito à moradia.

À medida que os profissionais do direito entrecruzam o jurídico com a realidade social e com os demais “conhecimentos” – Arquitetura, Engenharia, Serviço Social, Comunicação, Ciências Políticas etc. –, maior será a operacionalidade do direito, a instrumentalidade dos instrumentos jurídicos (concessão, por exemplo) e a efetividade dos valores constitucionais (dignidade da pessoa humana e função social).

4 OS REFLEXOS DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL NO ASSENTAMENTO DO ENGENHO VELHO

As políticas públicas abarcam aspectos operacionais da ação governamental – estatal vinculado a objetivos sociais – entre os quais se destaca a habitação –, representando, assim, recodificações das demandas e das práticas sociais pelo conjunto de instituições do Estado Democrático de Direito (ALVIM *et al.*, 2006).

No cenário da globalização e da emergência do Estado neoliberal, os municípios, com a ampliação da sua competência política no nível de governo local, assumiram novo papel, o qual pode ser bem observado a partir da edição da Lei Federal nº 10.257, de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que se firmou como

marco do novo quadro institucional da política urbana no Brasil, reconhecendo a importância da cidade na articulação dos processos de desenvolvimento econômico e social.

Por intermédio, portanto, desse novo quadro institucional, reconheceu-se a função social da cidade em um país essencialmente urbano, onde a cidade é o local da diversidade e da legitimidade social, representada pelos movimentos populares, força política essencial para garantir o desenvolvimento associado ao processo de inclusão. Trata-se, pois, de um contexto de valorização do processo de planejamento urbano na ação pública.

Em que pese essa valorização do planejamento urbano, a implementação deste ainda é frágil. Inovador e progressista, este tipo de planejamento brasileiro, instituído pelo Estatuto da Cidade, aponta para a superação das práticas patrimonialistas, as quais, revestidas de roupagem tecnocrática, reforçam a produção de condições urbanas de concentração social e espacial de serviços e benefícios, combinada à generalização de assentamentos precários onde se abriga a população de baixa renda (ALVIM *et al.*, 2006).

Os instrumentos do Estatuto da Cidade induzem a regularização fundiária bem como o financiamento das políticas urbanas e de democratização da gestão das cidades, transformando a ordem urbanística tradicional e a atuação na lógica econômica da cidade. Depara-se, pois, com a colocação de objetivos de justiça social e de qualidade de vida, por meio de estratégias de elaboração de políticas urbanas inclusivas e sustentáveis.

O assentamento do Engenho Velho, situado no município de Itaboraí, evidencia a importância de reorganização das cidades brasileiras em razão do seu abrupto crescimento desordenado.

As transformações internacionais da década de 1980, associadas ao contexto de falência do crescimento econômico do período militar, o qual gerou uma situação de grave endividamento público e de visibilidade da extensão das desigualdades sociais, fortemente concentradas nas cidades, convergiram em um movimento social pela redemocratização do país.

De fato, as políticas de modernização econômica do período militar incidem sobre uma intensa urbanização da sociedade brasileira, que, conjugada ao fenômeno do êxodo rural, fez que as cidades se tornassem o pano de fundo para as desigualdades sociais reproduzidas e intensificadas pelos processos de segregação espacial e pelo crescimento de periferias carentes e desprovidas de infraestrutura.

O município de Itaboraí editou, em 2006, um plano diretor de desenvolvimento integrado cujo objetivo é “redimensionar a cidade, permitindo que se alimente a esperança de um crescimento ordenado, sempre na busca da melhoria

da qualidade de vida dos habitantes, por intermédio de uma política racional de uso do solo e dos equipamentos urbanos, ajustada, periodicamente, com a evolução da Cidade”.³

É justamente com o fito de efetivar esses anseios de reestruturação das cidades, assegurando o bem-estar equânime de seus habitantes mediante, por exemplo, a instalação de infraestrutura adequada, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, que o NEPHU selecionou a comunidade do Engenho Velho para implantação do projeto de regularização fundiária, uma área extremamente carente de infraestrutura bem no seio da cidade de Itaboraí e do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ).

5 O HISTÓRICO E A SITUAÇÃO JURÍDICA DA OCUPAÇÃO DO ASSENTAMENTO DO ENGENHO VELHO

A área atualmente denominada Engenho Velho pertenceu originalmente ao Senhor Dinor de Souza e à sua esposa, Senhora Paulicéia Lopes de Souza, até 1982, quando foi vendida por meio de contrato particular com força de escritura pública ao Banco Nacional de Habitação (BNH), o qual, ao ser extinto, teve todo o seu acervo patrimonial incorporado pela CEF, empresa pública.

Nesse ínterim, iniciou-se a ocupação da área por famílias de baixa renda, vindas inicialmente do conjunto habitacional do BNH na Reta e decididas a estabelecer suas moradias no local.

Tendo em vista que tais famílias necessitavam gerar renda para a sua subsistência, fundaram a Associação Rural dos Trabalhadores do Engenho Velho (Atreve). Muitos dos assentamentos foram registrados junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), uma vez que alguns moradores pretendiam implantar na área produção agrícola e atividade pecuária. Mas tal pretensão ficou reduzida a uma quantidade ínfima de hortaliças e de animais de pequeno porte, tais como galinhas.

No decorrer dos anos, novos indivíduos passaram a residir no Engenho Velho e a realizar vendas e doações da terra, parcelando-a desordenadamente, desrespeitando, por conseguinte, não apenas a geografia da área, mas também toda e qualquer legislação de regularização fundiária. Hodiernamente, encontram-se assentadas na área aproximadamente 400 famílias.

Considerando que o objetivo da CEF era construir novos conjuntos habitacionais no local para atender à população economicamente hipossuficiente e

3. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Itaboraí. Disponível em: <http://camara.itaborai.rj.gov.br/legislacao/leis/leis_complementares>.

que o município de Itaboraí, ao adquirir daquela tal imóvel, também almejava a mesma destinação, constata-se que o loteamento encontra-se em zona de especial interesse social.

A prefeitura municipal de Itaboraí celebrou, em 1996, com a CEF o contrato de compra e venda da área do Engenho Velho, a ser quitado em 24 parcelas mensais, a fim de providenciar a regularização fundiária da região, cuja ocupação desenfreada e desordenada põe em risco as condições indispensáveis a uma moradia digna.

Efetivada a quitação no prazo legalmente estipulado, a terra passou a ter como titular o município de Itaboraí. Saliente-se que, embora a terra pertencesse anteriormente a uma empresa pública federal (seja o BNH, seja a CEF), isto é, a uma pessoa jurídica de direito privado, tal fato não enseja a conclusão de que o bem era antes privado, pois este se encontrava, desde a época na qual a sua titularidade pertencia ao BNH, afetado a uma função pública: proporcionar o direito fundamental à moradia.

Nesse contexto, o bem desde 1982 tem natureza pública, sendo, portanto, insuscetível de aquisição pelo instrumento jurídico da usucapião.

Destarte, o município só poder legalizar a posse por meio de concessão de uso especial para fins de moradia de modo a cumprir a função social da propriedade, tudo em respeito aos parâmetros legais definidos pela CF/88 e pela MP nº 2.220/2001.

Nesse sentido, na medida em que o imóvel tem natureza pública e destina-se a conferir moradia digna a todos os seus habitantes, respeitando as regras constantes do Plano Diretor do Município de Itaboraí, verifica-se a necessidade de proceder à concessão de uso especial para fins de moradia.

6 A POPULAÇÃO ASSENTADA NO ENGENHO VELHO

Enquanto as equipes de engenharia e arquitetura avançavam no conhecimento das condições físicas de assentamento do terreno, a equipe jurídica enveredou-se na definição dos parâmetros legais que norteariam a demarcação do terreno e a subsequente entrega do título de posse aos moradores da região.

Elaborou-se, pois, um documento intitulado Requerimento administrativo de concessão de uso especial para fins de moradia, a partir do qual as famílias interessadas na regularização da sua posse forneceram informações a respeito do modo e data de aquisição do imóvel, a fim de se constatar o efetivo cumprimento dos requisitos legais estabelecidos na MP nº 2.220/2001 e na CF/88 e, por conseguinte, viabilizar o fornecimento de moradia adequada àquelas pessoas de pouco poder aquisitivo cuja única residência foi estabelecida de boa-fé no local.

O documento serviu também como demonstrativo do interesse dos moradores em regularizar a situação dos terrenos e ter suas moradias asseguradas face à expansão ocupacional das regiões do entorno após a instalação do COMPERJ, em especial a valorização imobiliária a ser conferida por este, visto que só assinava o documento aqueles que manifestassem concordância com os objetivos do projeto.

Assim, a comunidade assentada, composta por cerca de 400 famílias, deveria atender aos seguintes requisitos indispensáveis à configuração da posse ensejadora da concessão de uso especial: *i*) posse mansa, pacífica e de boa fé do imóvel cedido há pelo menos cinco anos ininterruptos; e *ii*) declaração de que não é possuidor, concessionário e nem proprietário de quaisquer bens em qualquer município da Federação e que utiliza o imóvel ora ocupado para fins exclusivamente de moradia.

Também prestaram o compromisso de manterem todas as condições legais necessárias para a concessão e manifestaram concordância com as intervenções projetadas para os lotes, permitindo que, quando da execução do projeto, fossem corrigidos os problemas urbanísticos identificados pelo NEPHU/UFF em cada lote do terreno: desnivelamento e infiltração do solo, inundações, entre outros.

As informações reunidas sobre os moradores do Engenho Velho permitiram à equipe jurídica dividi-los em cinco segmentos: *i*) morador cadastrado e com documentação completa sobre o tempo de posse; *ii*) morador cadastrado,⁴ mas que não entregou nenhum documento comprobatório do tempo de posse; *iii*) lote registrado, mas com morador não cadastrado e/ou sem documentação; *iv*) lote não registrado; e *v*) morador cadastrado, mas cujo lote registrado se encontra em área de risco.

Importante frisar que o documento preenchido e assinado pelos moradores com auxílio da equipe jurídica do NEPHU permitiu aprofundar o conhecimento da área ocupada, verificando-se a necessidade de desmembrar determinado terreno em mais lotes a fim de assentar adequadamente determinadas famílias, em especial as que se situavam em área de risco e, portanto, não poderiam conservar as suas casas no exato local em que se encontravam.

O remanejamento dessas famílias ocorreria com o desiderato de retirá-las das zonas de risco, mas sempre com a preocupação de inseri-las em um lote no qual pudessem conservar os costumes que antes exerciam, procurando, pois, conservar as vizinhanças anteriormente existentes.

4. As expressões *morador cadastrado* e *lote registrado* significam, respectivamente, que o morador se apresentou ao NEPHU – demonstrando interesse no projeto e preenchendo o seu perfil sociopsicográfico/profissiográfico – e que o lote foi reconhecido como existente pelas equipes de engenharia e arquitetura quando da elaboração da planta topográfica da região.

Para as hipóteses de *i*) morador cadastrado e com documentação; *ii*) morador cadastrado, mas que não entregou nenhum documento comprobatório do tempo de posse; e *iii*) lote registrado, mas com morador não cadastrado e/ou sem documentação, a posse seria garantida nos parâmetros estabelecidos por lei e adotados pelo grupo de arquitetura – entre 80m² e 250m² –, ainda que os possuidores estivessem no exercício da posse direta há menos de cinco anos, contados retroativos a 2001. Nessa situação de posse com período menor ou sem comprovante/documentação, o possuidor deveria apresentar ao NEPHU algum documento que provasse a transferência da posse.

Aqui sobressaem muitos casos de moradores que possuíam escrituras de posse sobre aquele terreno, significando que um possuidor, mediante pagamento pelo lote, cedia a sua posse a outrem e assim sucessivamente. Nessas hipóteses, não obstante o documento de transmissão estar destituído de eficácia jurídica, visto que a região do Engenho Velho pertence ao poder público e, como tal, não é passível de negociação sem a ingerência deste, ele serviu de fonte fática para determinar o tempo de ocupação do imóvel e a que título.

No caso dos lotes não registrados, situação em que o morador nem sequer se apresentou ao NEPHU/UFF, as exigências de tempo de posse seriam maiores, de modo que a sua área só ficaria protegida e regularizada mediante a comprovação do tempo de residência no imóvel, bem como da transferência feita, tudo com cinco anos retroativos a 2001 (1996-2001).

As exigências garantiram que o projeto desenvolvido pelo NEPHU atendesse exclusivamente os moradores daquela região, impedindo a consolidação de eventuais interesses alheios à implementação de moradia digna, inclusive os de comercialização do terreno com vista à especulação imobiliária.

Mais de 80% da comunidade local – cerca de 350 famílias – aderiram ao projeto, principalmente após as visitas de campo, quando os moradores tiveram oportunidade de se aproximarem dos membros do NEPHU, bem como quando este órgão possibilitou-lhes a visita às suas instalações físicas em Niterói para conhecerem de perto o planejamento dos trabalhos.

Enquanto preenchiam o requerimento de concessão, os moradores eram entrevistados pela equipe social do NEPHU, a qual preenchia o cadastro socioeconômico dos moradores, traçando-se um perfil individualizado para que junto à melhoria física das condições de moradia, fossem também desenvolvidas atividades de inclusão social, a exemplo das atividades desportivas, artesanais e técnico-profissionais.

Desse modo, todas as famílias assentadas seriam beneficiadas não apenas com moradia adequada, mas também com programas de desenvolvimento e integração

social, haja vista mais da metade dos moradores estarem alijadas do mercado de trabalho, em razão da educação insuficiente ou da falta de capacitação.

Com a conclusão do projeto e com a maioria da comunidade local manifestando concordância, o NEPHU obteve aprovação do projeto junto ao Ministério das Cidades (MCidades), avançando agora nas negociações com o governo federal para liberação da verba pública necessária ao empreendimento.

Verifica-se, pois, que a adesão ao projeto por parte da comunidade foi expressiva, em especial após entenderem os objetivos daquele, que em nada se confundiam com interesses eleitoreiros, conforme inicialmente acreditaram os moradores.

Dessarte, foi preciso, durante o processo de viabilização do projeto, trabalhar junto à comunidade no sentido de integrá-la aos propósitos projetados, detectando os conflitos de interesse presentes na área, quais sejam: *i*) a presença de lotes com metragem superior aos 250m² permitidos por lei, cujos possuidores não queriam ceder parte deles para reduzi-los a esse patamar; *ii*) alguns moradores serviam de intermediadores para a negociação de lotes, procedendo a uma espécie de especulação imobiliária no local; *iii*) o interesse do COMPERJ em expandir a sua área de atuação, o que poderia afetar o terreno do Engenho Velho; e *iv*) a desconfiança da comunidade quanto às reais pretensões do projeto.

7 A EQUIPE JURÍDICA NO PROCESSO DE CONSCIENTIZAÇÃO E DE LEGITIMAÇÃO POLÍTICA

7.1 Conhecer para aceitar

O projeto de Regularização Fundiária e Urbanização do Engenho Velho está sendo elaborado pelas equipes profissionais do NEPHU – equipe jurídica, social, técnica e da prefeitura de Itaboraí – de acordo com metodologia desenvolvida no próprio núcleo.⁵

À equipe jurídica⁶ competiu precipuamente assegurar a função social da propriedade, a cidadania participativa e a adequação técnica das moradias. A coordenação do projeto foi orientada pela equipe jurídica a adotar diversificados instrumentos jurídicos concretizadores dos valores constitucionais anteriormente mencionados, tais como: a diminuição dos lotes extensos de modo a possibilitar a alocação dos moradores removidos de áreas de riscos e a realização de vistorias nos lotes com mais de 250m², entre outros mecanismos.

5. A metodologia utilizada é fruto da pesquisa realizada com suporte do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), coordenada por Regina Bienenstein, 1998-1999.

6. Formada por um professor do Escritório Modelo da Faculdade de Direito da UFF, uma advogada e dois graduandos em direito da UFF.

Além das orientações tradicionais que perpassam quaisquer projetos de regularização fundiária,⁷ a equipe jurídica teve de aprimorar o processo de comunicação, de modo a aproximar a linguagem do direito às dificuldades e necessidades técnicas das outras equipes do projeto. Também foi mister romper a linguagem jurídica para alcançar a compreensão dos moradores do Engenho Velho e superar as resistências ao projeto.

Cabe, a partir desse momento, tecer algumas considerações acerca do papel da equipe jurídica no processo comunicativo entre o corpo técnico do NEPHU e a população.

Imbuídas dos aspectos teóricos acerca do procedimento de regularização fundiária, as equipes dirigiram-se ao assentamento do Engenho Velho para divulgar as propostas elaboradas para aquela região, quando, então, depararam-se com uma enorme barreira: a desconfiança quanto às intenções do projeto. Esse receio inicial, logo transmutado em rejeição, pareceu em um primeiro momento injustificado, visto que as propostas veiculadas se destinavam a conferir moradia não apenas legalizada, mas também, e principalmente, digna, de modo a garantir à população local os benefícios básicos de uma cidade formal.

Diante desse cenário, foram as insistentes idas a Itaboraí que propiciaram, por parte das equipes, a melhor compreensão do fenômeno da não recepção do projeto, confundido inicialmente com programa eleitoral e promessa política. Os debates travados nas assembleias realizadas na região proporcionaram às equipes o acesso à experiência local, ou seja, conhecer as necessidades da comunidade e tentar estabelecer um canal comunicativo entre esses dois “mundos”.

7. Cumpre destacar, nesse ínterim, algumas atribuições da equipe jurídica:

- Consultas informais por *e-mail* e/ou telefone.
- Elaboração de pareceres escritos a partir da observação dos aspectos relevantes e controvertidos existentes no projeto, bem como a partir das dúvidas suscitadas em reuniões, assembleias e grupos de discussão. Tais pareceres objetivaram apresentar as diversas correntes doutrinárias e jurisprudenciais, apontando os fundamentos que as embasam, por meio de um corte transversal – com análise doutrinária e jurisprudencial – acerca dos seguintes institutos: posse, propriedade (função social), benfeitorias, direito de retenção, indenização e instrumentos jurídicos previstos na MP nº 2.220/2001 e no Estatuto da Cidade.
- Análise constitucional dos institutos jurídicos, de modo a atender o objetivos do projeto, que é a realização do interesse social.
- Elaboração de uma historinha em quadrinho para explicitar os conceitos jurídicos determinantes no projeto.
- Elaboração de relatório parcial da atuação da equipe jurídica.
- Participação das reuniões semanais no NEPHU, na Prefeitura de Itaboraí e na comunidade.
- Elaboração dos ofícios para a CEF.
- Confeção de formulários (vistoria técnica), declarações (de pobreza e de lapso temporal), requerimentos etc. Frisa-se também que os enfrentamentos jurídicos corriqueiros de qualquer projeto de regularização fundiária foram superados com muito debate entre todas as equipes. Citam-se os seguintes pontos: qual a natureza jurídica da propriedade e o instrumento jurídico-político para promover a regularização legal? Se a natureza jurídica do terreno (urbano ou rural) é influenciada por cadastros feitos perante o Incra? Os possuidores têm eventuais direitos a indenizações em virtude do tempo de ocupação ou pelas benfeitorias e plantações? O imposto – IPTU e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) – pago pelo possuidor influencia a natureza do instituto jurídico-político a ser adotado para a regularização da posse?

É bem verdade que de uma população que até então desconhecia a atuação do poder estatal não se pode esperar uma aceitação homogênea e pacífica de algo que lhe é totalmente externo. Foi preciso, portanto, internalizar no seio comunitário os objetivos da regularização, reconstruir naquela comunidade as diretrizes do projeto que desenhado sob os ditames legais precisava se deslocar para “abaixo” da Nação (CANDAU, 2002, p. 13-29), isto é, considerar as vozes daquele grupo social, conforme figura 1 e 2 a seguir.

FIGURA 1
Extrato do jornal



Fonte: Ilustração criada pela equipe NEPHU para informar os objetivos do projeto à comunidade do Engenho Velho.

FIGURA 2
Extrato do jornal

**NOS VEMOS NA PRÓXIMA AUDIÊNCIA PÚBLICA!
A SUA PARTICIPAÇÃO É MUITO IMPORTANTE!**



**NÃO ESQUEÇA DE ENTREGAR SEUS DOCUMENTOS-
PLANTÃO DE RECOLHIMENTO**

**SEGUNDAS FEIRAS ÀS 14HS NA
SEDE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E AMIGOS
DO ENGENHO VELHO RUA B, LOTE 04 Nº6**

PODE ENTREGAR DOCUMENTOS NOS DIAS DE AUDIÊNCIA PÚBLICA!



4

Ministério das Cidades 

Fonte: Ilustração criada pela equipe NEPHU para informar os objetivos do projeto à comunidade do Engenho Velho.

Assim que questionadas a autenticidade das transações comerciais⁸ com os lotes e a legalidade das construções que desobedeciam a todo e qualquer parâmetro urbanístico, os moradores se insurgiram contra essa postura limitadora que só agora lhes voltava a atenção. Foi exatamente nesse ponto que se vislumbrou a necessidade de, para além da apresentação do projeto, realizar-se um processo de construção do conhecimento junto aos moradores para conscientizá-los da importância do projeto e ouvi-los em suas demandas.

Para garantir a participação popular em todas as fases do programa, a coordenação do projeto solicitou que a equipe jurídica estivesse presente em todas as reuniões e assembleias realizadas com a população, o que exigiu também dos profissionais do Direito uma linguagem mais adequada à linguagem cotidiana dos moradores do Engenho Velho. Afinal, a comunicação só se faz presente quando o canal do discurso consegue interligar integralmente locutor-interlocutor.

Essa modificação no processo de comunicação foi concretizada em especial por meio de histórias em quadrinhos. Em uma delas, desenharam-se moradores indagando a coordenadora do projeto sobre diversificadas questões suscitadas durante as assembleias e que ainda não haviam sido bem compreendidas, tudo em uma linguagem capaz de efetivar o processo comunicativo (figuras 3 e 4). Da redação da história encarregou-se a equipe jurídica, enquanto a sua ilustração competiu às demais equipes, demonstrando assim a flexibilização da linguagem do mundo acadêmico, o qual deve se voltar também para a realidade à qual se destina.

8. A área do Engenho Velho, em virtude do COMPERJ e do projeto, vem sofrendo um processo de valorização imobiliária, o que estimula, de certa forma, a especulação e a comercialização de terras públicas por possuidores. Com o fito de reduzir tal prática, as equipes do NEPHU propuseram a limitação espacial dos lotes – cada morador teria direito a um lote de 250 m², podendo, em casos excepcionais apreciados pela equipe jurídica, permitir o desmembramento gratuito do lote entre familiares.

FIGURA 3
Processo de comunicação



Fonte: Ilustração criada pela equipe NEPHU para informar os objetivos do projeto à comunidade do Engenho Velho.

FIGURA 4
Processo de comunicação



Fonte: Ilustração criada pela equipe NEPHU para informar os objetivos do projeto à comunidade do Engenho Velho.

Como o sucesso do projeto só seria possível com a adesão irrestrita da maioria dos moradores e, para aceitar, é preciso conhecer, foi indispensável aliar os conceitos jurídicos e urbanísticos à linguagem simples da população local.

Constatou-se que, a partir da modificação do processo de comunicação, a adesão ao projeto ampliou-se visto que a frequência dos moradores aos plantões de cadastro feito na sede do NEPHU aumentou consideravelmente.

Observar aquelas pessoas caminharem paulatinamente para a aceitação das propostas, dispondo-se a comparecerem ao NEPHU e se cadastrarem em consistiu ao avanço significativo com o qual se obteve a diminuição da distância entre os indivíduos e o Estado legal.

Conseguir com eles pensar os problemas de infraestrutura e de insegurança quanto à posse das terras devido à expansão do COMPERJ foi o primeiro passo para estudar as possibilidades de solução daqueles. E, o primeiro passo também para que concordassem com a adequação dos lotes à metragem e aos demais requisitos previstos em lei, a qual vem sendo encarada não mais como instrumento opressor, mas como garantia de proteção dos interesses de toda a comunidade (figura 4).

FIGURA 5
Problemas – soluções



Fonte: Ilustração criada pela equipe NEPHU para informar os objetivos do projeto à comunidade do Engenho Velho.

Destarte, um fator de grande importância foi a preocupação das equipes em esmorecer a desconfiança com o “exterior” por meio da redefinição das reflexões teóricas em um espaço de deliberação coletiva, a fim de que as normas se adequassem tanto à vida comum quanto à existência pessoal e para que estas também se amoldassem àquelas regras em uma relação recíproca.

Essa opção pelo encaminhamento do projeto sob os moldes da democracia participativa, com o tratamento dos conflitos de forma coletiva, requer que todos os indivíduos se desvinculem da “menoridade” e passem a pensar: tomar consciência do que são e do que têm, até mesmo para poderem cobrar a atuação mais efetiva do poder público. Essa condução, além de funcionar como mecanismo de agilização da concessão, também se configura como meio de afirmação dos direitos de cidadania.

Esclarecimento – *Aufklärung* – é a saída do homem de sua menoridade, da qual ele próprio é culpado. A menoridade é a incapacidade de fazer uso de seu entendimento sem a direção de outro indivíduo. O homem é o próprio culpado dessa menoridade se a causa dela não se encontra na falta de entendimento, mas na falta de decisão e coragem de servir-se de si mesmo sem a direção de outrem. *Sapere aude!* Tem coragem de fazer uso de teu *próprio* entendimento, tal é o lema do esclarecimento (KANT, 1974, p. 100).

De fato, todo o receio existente consiste na falta do “esclarecimento”. Tal ausência faz que o indivíduo se deixe persuadir por boatos, ficando impedido de pensar, de construir o seu próprio conhecimento sobre os fatos.

Não se pretende aqui que as pessoas pensem da mesma maneira. Antes, é preciso ter em mente que o ato de raciocinar é peculiar a cada uma e, portanto, exige diferentes estratégias para alcançá-lo. É exatamente nesse aspecto que a equipe jurídica se concentra.

Resumir-se à afirmação de que o projeto obedece aos parâmetros legais não resolve o problema da não recepção do programa. Pelo contrário, propicia mais boatos e mais conflitos, desencadeados principalmente pela minoria que não deseja o projeto:

A preguiça e a covardia são as causas pelas quais uma tão grande parte dos homens, depois que a natureza de há muito os libertou de uma direção estranha (*naturaliter maiorennis*), continuam, no entanto de bom grado menores durante toda a vida. São também as causas que explicam por que é tão fácil que os outros se constituam em tutores deles. É tão cômodo ser menor. Se tenho um livro que faz as vezes de meu entendimento, um diretor espiritual que por mim tem consciência, um médico que por mim decide a respeito de minha dieta, etc., então não preciso me esforçar. Não tenho necessidade de pensar, quando posso simplesmente pagar; outros se encarregarão em meu lugar dos negócios desagradáveis. A imensa maioria da humanidade (inclusive todo o belo sexo) considera a passagem à maioridade difícil e além do mais perigosa, porque aqueles tutores de bom grado tomaram a seu cargo a supervisão dela. Depois de terem primeiramente embrutecido seu gado doméstico e preservado cuidadosamente estas tranqüilas criaturas a fim de não ousarem dar um passo fora do carrinho para aprender a andar, no qual as encerraram, mostraram-lhes, em seguida, o perigo que as ameaça se tentarem andar sozinhas. Ora, este perigo na verdade não é tão grande, pois aprenderiam muito bem a andar finalmente, depois

de algumas quedas. Basta um exemplo deste tipo para tornar tímido o indivíduo e atemorizá-lo em geral para não fazer outras tentativas no futuro (KANT, 1974, p. 100-101).

É difícil, portanto, para um indivíduo desvencilhar-se da “menoridade” que para ele se tornou quase uma natureza. Chegou mesmo a ser realmente incapaz de utilizar seu próprio entendimento, porque nunca o deixaram fazer a tentativa de assim proceder. Esse foi e continua sendo um constante desafio para a atuação da equipe jurídica no assentamento do Engenho Velho, construir “com” e não “para” os moradores o conhecimento sobre os rumos do projeto, pois, quando eles assimilam a ideia contida neste, independentemente da linguagem que usam para explicá-la, o diálogo se torna efetivo e o sucesso do trabalho também.

Uma das vantagens da abordagem coletiva é angariar a adesão voluntária, isto é, consciente, que permite às equipes avançar na identificação segura dos problemas urbanísticos, ambientais e sociais que assolam a região do Engenho Velho.

Ocorre que esse avanço necessita ser mais significativo, o que seria viabilizado via sistemas de vistorias: adentrar nos lotes para fazer medições e detectar as suas peculiaridades. No entanto, ainda se encontram resistências por parte de alguns moradores, principalmente daqueles que possuem lotes com dimensões muito superiores aos definidos na MP nº 2.220/2001 e não querem vê-las diminuídas em prol de um bem maior: o direito à moradia da coletividade.⁹

E nesse cenário, faz-se necessário ser cauteloso no debate com a comunidade a fim de conferir voz a todos e não apenas àqueles que possuem lotes grandes e conseguem, por conta dessa situação, oprimir os demais.

A intermediação entre os moradores de Itaboraí e a lei que rege a regularização fundiária ficou incumbida à equipe jurídica, a qual, após o levantamento das informações históricas sobre o assentamento do Engenho Velho e o estudo do conteúdo do projeto urbanístico previsto pelas demais equipes do NEPHU, procedeu à análise da situação fática de cada posseiro.

Para tanto, foi preciso inicialmente promover assembleias com os moradores para que estes se identificassem, comprovando a condição de possuidores do lote e o tempo de posse. Bem verdade que essa aproximação com a comunidade demanda o estabelecimento de uma relação de confiança entre aquela e as equipes envolvidas no projeto, o que só é possível com a construção do conhecimento sobre a importância da regularização fundiária para a região do Engenho Velho.

9. É mister destacar que a resistência ao projeto surgiu da parte minoritária dos moradores, possuidores inclusive dos lotes que extrapolam 1.000m². Essa minoria, por ser organizada e articulada politicamente, dissemina informações deturpadas sobre o projeto, influenciando e desmobilizando a maioria da população, que vive em condições precárias.

Nos encontros foram mapeados entraves, que precisariam ser previamente resolvidos, tais como: áreas de risco de desabamento ou alagamento – devido ao não escoamento das águas pluviais –, pavimentação das ruas, instalação de sistema de saneamento e a promoção de um centro de capacitação profissional, de formação escolar e de áreas de lazer para crianças e adolescentes. Afinal, urbanidade guarda íntima relação com cidadania, que, por sua vez, está atrelada à educação.

Uma população educada é capaz de lutar pelos seus direitos e cumprir com os seus deveres. Uma população que pensa não sucumbe à opressão daqueles que utilizam um discurso terrorista para atemorizar os moradores e escamotear verdades. É nesse ponto inclusive que já se afirmou residir o maior empecilho para o desenvolvimento do projeto, pois para as pessoas se cadastrarem é preciso que elas o façam de maneira espontânea e o medo acaba por lhes retirar tal espontaneidade.

De fato, o cadastramento é fundamental para o controle da demanda e o congelamento da área a ser regularizada, a partir da clara identificação dos moradores que serão os beneficiários da regularização, evitando-se a especulação imobiliária e o contínuo retalhamento desplanejado da área.

Desse modo, verificou-se a necessidade de ampliação do debate, com diferentes formas de comunicação: distribuição de jornais contendo informações sobre o projeto e agendamento de plantões para dirimir dúvida ou fazer cadastramentos, além da possibilidade de visita ao local de trabalho das equipes, a fim de demonstrar a credibilidade do projeto e receber informações específicas sobre a situação de cada morador e seu respectivo lote.

7.2 Da conscientização ao comprometimento do poder público

Aliado a esse processo constante e intenso de conscientização da comunidade, deve-se buscar apoio junto ao poder público legal no intuito de conferir legitimidade política ao projeto, ou seja, garantir que os parâmetros nele estabelecidos sejam respeitados não apenas pelos moradores, mas também e principalmente pelo governo. O comprometimento governamental garante a respeitabilidade política do projeto para além da gestão atual, evitando que este se torne mera promessa eleitoral e que a população volte àquela descrença nos instrumentos legais garantidores dos seus direitos.

A imprescindibilidade da participação do poder público resulta do fato de o Programa de Regularização Fundiária demandar recursos da administração municipal, bem como repasses do governo federal, por meio do MCidades, evidenciando a necessidade de unir esforços de maneira concatenada para a efetivação do direito à moradia. O fim último do projeto é garantir aos moradores o título de concessão de uso especial para fins de moradia, o que lhes garantirá o direito de permanecerem no local com as suas famílias, atrelados à realização de obras de melhorias habitacionais.

É cediço que a Constituição Republicana vigente positivou a dignidade da pessoa humana enquanto direito fundamental, sendo um dos seus reflexos a previsão constitucional, regulamentada pela MP nº 2.220/2001, do direito social à moradia cuja eficácia exige prestações positivas por parte do Estado.¹⁰ Em outras palavras, por um lado, para concretizá-lo, o poder público terá de despender recursos, situação que constantemente enfrenta a barreira da *reserva do possível*, ou seja, a alegação de ausência de verba pública suficiente para cobrir todas as despesas estatais. Por outro, é inegável que se o direito vindicado pertencer ao núcleo do mínimo existencial, como o é a moradia, ele deve ser considerado prioritariamente quando da elaboração da lei orçamentária, de modo que não falem recursos ao seu implemento.¹¹

Uma vez formalizado o requerimento de concessão de uso especial nos moldes da previsão legislativa regulamentada na MP nº 2.220/2001, compete ao poder público, mais especificamente ao município local quando se tratar de imóvel urbano de sua titularidade, proceder à regularização dos posseiros ajustados ao conteúdo da espécie normativa supracitada mediante a entrega do título de concessão, de modo que se tornem possuidores legítimos dos lotes.

Essa exigência de participação do poder público municipal não é despicienda. Ao contrário, vem ao encontro de toda a legislação constitucional, que define competências e direitos fundamentais.

A Constituição estabelece ser da competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a promoção da melhoria das condições habitacionais e de programas de construção de moradias (Art. 23, inciso IX, CF/88), bem como serem da competência legislativa concorrente às disposições concernentes ao direito urbanístico, cabendo à União fixar as normas gerais, concretizadas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que dispõe como diretriz geral da política urbana a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (Art. 2º, inciso XIV), cabendo ao município a execução dessa política de desenvolvimento urbano, da qual um dos instrumentos é a concessão de uso especial para fins de moradia.¹²

10. A positivação da exigibilidade plena dos direitos fundamentais está presente no preâmbulo da CF/88.

11. "O direito à moradia já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais por força mesmo do disposto no art. 23, IX, da CRFB, segundo o qual é da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento". Aí já se traduzia um poder-dever do poder público que implicava contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação. Essa contrapartida é o direito à moradia que a EC nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, explicitou no Art. 6º (SILVA, 2003, p. 313).

12. "(...) o instituto da concessão especial de uso para fins de moradia atende a evidente interesse social, na medida em que se insere como instrumento de regularização da posse de milhares de pessoas das classes mais pobres, em regra faveladas, contribuindo para ampliar a função social inerente à propriedade pública" (DI PIETRO, 2002, p. 149-170).

Um dos grandes desafios que devem ser enfrentados pelo ente municipal é garantir que a terra pública urbanizada permaneça vinculada à função social de moradia para atendimento da comunidade de baixa renda, sob pena da incidência do Art. 8º da MP nº 2.220/2001, que determina a extinção da concessão e, por conseguinte, a retomada do bem pelo poder público, nos casos de destinação diversa ou de o possuidor vir a titularizar outro imóvel.

Assim, após direcionar parte do orçamento público para a urbanização e a regularização das áreas concedidas, combatendo o processo de produção informal de assentamentos, o qual gera a segregação espacial, a falta de condições de habitabilidade, a insegurança na posse, além é claro de não servir à necessidade vital de moradia digna, o poder público municipal não deve se olvidar de garantir a segurança da posse legalizada. Isso significa conferir à comunidade direitos sobre o imóvel com amparo legal e com o estabelecimento de regras que impeçam desalojamentos forçados.

Ademais, mister ter em mente que reservar os imóveis públicos urbanizados e regularizados não impede a livre negociação do título, pois a mobilidade existe e não pode ser impedida. Nada obstante o título ser transferível, a mobilidade deve atender não apenas aos interesses dos concessionários originais, mas também de qualquer outra família de baixa renda que não tenha acesso ao mercado imobiliário tradicional, garantindo que a concessão se atenha ao âmbito dos indivíduos hipossuficientes e, por conseguinte, continue a servir ao interesse público. Desse modo, imprescindível que a prefeitura estabeleça regras específicas de transmissão, mesmo porque a concessão não retira a titularidade do imóvel por parte do poder público.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificamos que um dos efeitos gerados pela globalização foi a consolidação do Estado mínimo, o qual preconiza a intervenção estatal restrita às suas atividades essenciais enquanto ente soberano e autônomo. No mais deve prevalecer a normatividade universal, em que as regras se aplicam do mesmo modo nas sociedades cujos sistemas político-econômicos coincidam.

Se o processo de globalização desfez fronteiras reduzindo a atuação estatal para pensar o mundo como um todo comunicável por regras e práticas comuns, que devem ser adotadas por todos, indistintamente, não menos certo é afirmar que tal uniformidade tão desejada não ocorreu de forma absoluta. Isso porque o Estado – compreendido como representação das esferas político-administrativas União, Estados e municípios – deveria ser uma figura catalisadora dos anseios sociais, com atuação “máxima” no que concerne ao bem-estar dos seus habitantes. Inclusive essa mesma ideia se faz presente nos fundamentos da edição do Estatuto da Cidade e das políticas públicas urbanas voltadas ao setor

da habitação. Ocorre que, com a atuação reduzida do Estado, os administrados não lhe reconhecem a legitimidade e, por conseguinte, ignoram o dever de obediência às suas normas.

É bem verdade que essa limitação das áreas de ingerência do Estado poderia ter servido como “abertura” para novas formas de conhecer e interpretar o mundo. Porém, acabou por atuar inversamente, gerando a supressão das condições básicas do ser humano, do seu “mínimo existencial”: moradia, alimentação e educação adequadas.

Tais carências provocam efeito devastador no exercício da cidadania, pois tolhe o indivíduo da capacidade de se educar para aprender a pensar, raciocinar por si próprio e agir com consciência quando da decisão sobre o que é bom para ele e para a comunidade na qual se insere.

No presente artigo, enfrentaram-se as questões pertinentes ao assentamento do Engenho Velho situado em Itaboraí/RJ e a sua relação com o Programa de Regularização Fundiária desenvolvido pelo NEPHU/UFF.

Observou-se que a comunidade local se depara com uma enorme distância entre as garantias legais de bem-estar devidas a toda e qualquer pessoa, sem distinção, e as condições de vida daqueles moradores. Evidencia-se, portanto, o paradoxo entre o Estado brasileiro que se intitula democrático e parte do seu povo completamente alijado das políticas públicas.

Diante desse cenário antidemocrático encontrado no Engenho Velho, as moradias se encontram em situação de risco sob o aspecto tanto urbanístico quanto jurídico. É preciso regularizar a posse dos moradores para que no futuro, talvez muito próximo, não venham a perder as suas casas em razão do poderio econômico de empresas que vêm espraiando os seus polos para aquela região, como é o caso do COMPERJ.

Superadas as dificuldades quanto ao mapeamento do terreno e dos lotes, ao cadastramento dos moradores, à compreensão das reais necessidades básicas destes (que vão para além da moradia, incluindo a educação e a formação profissional) e ao convencimento dos gestores municipais da importância de apoiarem o projeto, o NEPHU caminha agora para as negociações junto ao governo federal no intuito de obter o financiamento do projeto, bem como estuda mecanismos de viabilizar junto à procuradoria do município de Itaboraí os documentos que validarão juridicamente a posse fática exercida pelos moradores.

É cediço que os avanços foram consideráveis, porém, o momento atual é de reunir mais esforços, em especial com a participação dos governos federal e municipal, para que a reorganização da cidade saia do papel.

Destarte, a equipe jurídica, com as demais equipes do NEPHU, buscou e ainda continua na busca da regularização da área para que aquela propriedade pública exerça a sua função social, atendendo ao direito à moradia digna daquelas famílias.

Verificou-se que tal regularização demanda procedimentos para além da mera redação jurídica do termo de concessão de uso, precisando realizar o processo de conscientização tanto do poder público quanto dos próprios possuidores, uma vez que alguns destes ainda conflitam em interesses – possuidores de grandes lotes *versus* possuidores de lotes pequenos – ou não conseguem entender os objetivos do projeto. É nesse ponto que entra a questão do diálogo democrático para juntos produzirem conhecimento e, conseqüentemente, ganharem confiança nas diretrizes do programa, inclusive contribuindo para o sucesso deste, visto que a urbanização da área beneficiará a todos, inclusive àqueles que se sentiram em princípio lesados com a redução dos seus lotes por força de lei.

Ainda existe um trabalho árduo a ser feito na região. Os debates precisarão continuar. Mas com os instrumentos e mecanismos adequados, o objetivo de conferir moradia digna àquela população será devidamente alcançado.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, J. T. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

ALVIM, A. A. T. B. *et al.* Desafios das políticas urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, Fundação Mackenzie, v. 6, n. 1, 2006.

ANGHER, A. J. (Org.). **Vade Mecum acadêmico de direito**. 9. ed. São Paulo: Rideel, 2009.

BARROSO, L. R. (Org.). **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003a.

_____. **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003b.

BIENENSTEIN, R. PUR não aborda habitação popular. **Jornal Niterói Vai Parar!**, Niterói, abr./maio 2002. Edição especial.

CANDAU, V. M. Nas teias da globalização: cultura e educação. *In*: _____. **Sociedade, educação e cultura(s): questões e propostas**. Petrópolis: Vozes, 2002.

COSTA, C. S. **A interpretação constitucional e os direitos e garantias fundamentais na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Líber Juris, 1992.

DI PIETRO, M. S. Z. **Concessão de uso especial para fins de moradia (Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001)** – Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002.

FARIA, J. E. Justiça e conflito. *In*: LEAL, R. G. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

KANT, I. Resposta à pergunta: Que é esclarecimento? *In*: CARNEIRO LEÃO, E. (Org.). **Textos seletos**. Tradução de Floriano de S. Fernandes. Petrópolis: Vozes, 1974.

PASSOS, J. J. C. **Direito, poder, justiça e processo**: julgando os que nos julgam. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SAMPAIO, J. A. L. (Coord.). **Crise e desafios da Constituição**: perspectivas e críticas da teoria e das práticas constitucionais brasileiras. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SARLET, I. W. (Org.). **Direitos fundamentais sociais**: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2003.

SAULE JUNIOR, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

VIANNA, L. W. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. São Paulo: Revam, 2002.

Originais submetidos em novembro de 2009. Última versão recebida em setembro 2011. Aprovado em outubro de 2011.