

Editor

Mauro Kleiman

Publicação On-line

Bimestral

Comitê Editorial

- Mauro Kleiman (Prof. Dr. IPPUR UFRJ)
- Márcia Oliveira Kauffmann Leivas (Dra. em Planejamento Urbano e Regional)
- Maria Alice Chaves Nunes Costa (Dra. em Planejamento Urbano e Regional) - UFF
- Viviani de Moraes Freitas Ribeiro (Dra. Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ)
 - Luciene Pimentel da Silva (Profa. Dra. – UERJ)
 - Hermes Magalhães Tavares (Prof. Dr. IPPUR UFRJ)
- Hugo Pinto (Prof. Dr. Universidade de Coimbra e Universidade de Algarve – Portugal)

IPPUR / UFRJ

Apoio CNPq

LABORATÓRIO REDES URBANAS

LABORATÓRIO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

Coordenador Mauro Kleiman

Equipe

Alice Pina, Ana Lucia Rios, Dayana Rosa, Fernanda de Carvalho, Letícia Quitanilha da Silveira, Rhayssa Belloti, Silvana Ferreira, Thamires de Silva Lima, Vanessa Gonçalves

Pesquisadores associados

Audrey Seon, Humberto Ferreira da Silva, Márcia Oliveira Kauffmann Leivas, Maria Alice Chaves Nunes Costa, Viviani de Moraes Freitas Ribeiro, Vinícius Fernandes da Silva, Pricila Loretti Tavares.

ÍNDICE

Regularização Fundiária e a Inclusão Urbana Participativa na Vila Residencial da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Roselea Barbosa, Karolline Bastos e Tayana Faddul.....p.3

Regularização Fundiária e a Inclusão Urbana Participativa na Vila Residencial da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Roselea Barbosa¹

Karolline Bastos²

Tayana Faddul³

Resumo:

O trabalho pretende descrever a experiência do processo de Regularização Fundiária na Vila Residencial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, um assentamento precário localizado no campus da Universidade, na Cidade Universitária. Essa experiência foi acompanhada por nós graduandas do curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social¹ e será objeto de estudo deste trabalho. O assentamento inicial era composto pelas famílias moradoras das ilhas aterradas a fim de formar a Ilha do Fundão, funcionários da UFRJ e trabalhadores, muitos destes ocupados na construção da própria Universidade. O objetivo do trabalho é incentivar a atuação em equipes multidisciplinares, com um amplo campo de vivências e trocas de informações entre docentes, discentes e moradores. O procedimento metodológico empregado baseia-se na gestão participativa e no debate com os moradores fazendo com que a forma e o processo de aplicação da Regularização Fundiária no local sejam implantados de maneira organizada, começando pela distribuição de cartilhas informativas, palestras e reuniões na AMAVILA², e que resultará na entrega dos títulos em um futuro próximo. A participação dos moradores é essencial para o seu sucesso, pois a conscientização representa um poderoso instrumento de transformação e exercício pleno de cidadania.

¹ Graduanda em GPDES pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

² Graduanda em GPDES pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

³ Graduanda em GPDES pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

PALAVRAS-CHAVES: Vila Residencial; Regularização Fundiária; Gestão Participativa.

Introdução:

O presente trabalho tem como pretensão relatar de forma sintética a experiência do processo de regularização fundiária em curso na Vila Residencial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, localizada na Cidade Universitária na Ilha do Fundão - Rio de Janeiro, bem como o desenvolvimento de extensão universitária através da interdisciplinaridade.

Nas últimas décadas, a cidade do Rio de Janeiro apostou em vários projetos e modelos de regularização comentados por vários autores como exemplos de políticas públicas no que se refere ao processo de regularização fundiária. Desde sempre, os assentamentos irregulares e conseqüentemente seus moradores, foram vistos pela sociedade e pelo Estado como incômodo para a cidade que estava se estruturando e se organizando.

Nos anos 60, o Estado, na implantação da Política de Erradicação de Favelas pelo governo Carlos Lacerda, começa a transferir a população desses assentamentos e favelas para conjuntos habitacionais situados em áreas periféricas, distantes dos grandes centros. Essas políticas, contudo, foram se tornando ineficientes no que se refere ao atendimento das necessidades das populações removidas, bem como pela falta de recursos para dar prosseguimento à produção de novas moradias para abrigar a população removida. A partir de meados da década de 80, com o fim da ditadura militar, começam a surgir programas habitacionais alternativos visando “resgatar a dívida social existente junto às comunidades carentes”, que se perderam ao longo desses insucessos.

Situada na Ilha do Fundão, a Vila Residencial originou-se do aterramento de nove ilhas pertencentes à enseada de Manguinhos do Estatutário Inhaúma. Em 1937, durante o governo de Getúlio Vargas, idealiza-se a construção da Cidade Universitária sendo a partir da década seguinte consolidada. No local hoje ocupado pela Vila Residencial foi instalado no início da década de 70, o canteiro de obras da Ponte Rio-Niterói, sendo desativado tão logo esta obra foi

concluída e providenciada a transferência da população residente dispersa na Ilha, para o local. Atualmente consiste num assentamento onde vivem cerca de 450 famílias, algumas destas formadas pelos funcionários e ex-funcionários aposentados e suas famílias da UFRJ, sendo esta uma de suas características.

Hoje, a construção do Parque Tecnológico do Rio de Janeiro dentro do campus da UFRJ, gerou a valorização do solo devido à proximidade de áreas do centro. A Vila Residencial por sua vez também começa a usufruir dessa valorização do solo, a que se acrescenta o resultado do processo de regularização fundiária em andamento.

O processo de regularização fundiária é a afirmação de uma política de desenvolvimento urbano com vistas a garantir o princípio da função social da cidade e o bem-estar de todos (art. 182 da CF/88); um processo não muito simples de se entender, que vai muito além da capacidade administrativa, jurídica e urbanística. Para compreendê-lo contamos com o apoio e participação dos cursos de Arquitetura e Urbanismo, Direito e da participação dos moradores, que juntos, buscam uma melhor qualidade de vida e de habitação.

1 - Contextualizando o Cadastramento e Recadastramento da Vila Residencial

O primeiro processo de cadastramento de moradores para fins de regularização fundiária na Vila Residencial iniciou-se no ano de 2008, assim como o levantamento das casas e dos lotes. O cadastramento foi feito de forma planejada e organizada, entre os docentes, os bolsistas e os moradores através de reuniões, palestras e debates participativos, beneficiando-se de recursos do Programa Papel Passado, do Ministério das Cidades, e tendo como metodologia a distribuição de cartilhas informativas, que informavam o passo a passo do processo a que seriam submetidos os moradores dali em diante.

Após esclarecimentos, o primeiro cadastramento foi finalmente iniciado. Foi elaborado um quadro de dados cadastrais dos moradores com objetivo de colher dados básicos e documentação comprobatória sobre os mesmos, colhidos a partir da aplicação de questionários e recolhimento de documentos, por equipe formada especialmente para esses fins.

Rua	Número	Complemento	CEP	TITULAR/DEPENDENTE	Registro Geral	Órgão Expedidor	CPF	NASCIMENTO	OCUPAÇÃO
ACÁCIAS	2	FR	219417	Wania Lopes Vianna				2/4/1967	
				Rubem Lopes Vianna	1080242		28955199749	13/8/1933	Apos.UFRJ
	4	FR	219417	Deise dos Santos vianna	115328916		8087479750	13/4/1980	Autônomo
				Roberto Lopes Vianna (marido)				11/1/1971	
				Bruna dos Santos Vianna (filha)				7/6/2004	
	6	FR	219417	Enequina Rosa Fernandes			59336684787	6/3/1954	Apos.UFRJ
				Vladimir Rôbera Duarte	48631323	IFP RJ	59380454791	12/2/1959	Autônomo
	8	FR	219417	Sonia Maria Cardoso da Silva	82808114	IFP RJ	84863935749	18/4/1963	Func.UFRJ
				Alan Cardoso Duarte				31/7/2000	
				Alessandra Cardoso DUarte				24/1/1995	
				Dagmar Souza da Costa (esposa)				7/9/1948	Pens.UFRJ
	10	FR	219417	Raimundo Caetano da Costa (filho)				14/5/1967	
				Fabio Silva da Costa (neto)				3/5/1988	
				Francisca A. de Souza (mã-cunhada)				15/2/1940	
				Ismael Crispim	55536589		31035326700	28/11/1944	Apos.UFRJ
	12	FR	219417	Ivone Rodrigues Crispim (esposa)				28/6/1964	
				Estela dos Santos (filha)				6/3/1985	
				Adriana dos Santos Crispim (filha)				20/2/1984	
				Leandro dos Santos Crispim (filho)				25/1/1987	
				Natália dos Santos Crispim (filha)				18/2/1989	
				Wialy Crispim Gomes Claudino (neto)				(à tem)	
	12	EC	219417	Carlos Alberto Felix de Oliveira	91734822		1858054770	26/7/1970	Emp.
				Elsângela dos Santos Crispim (esposa)				21/1/1983	
				Carla C. Alves Felix (filha)				25/3/1993	
	14	FR	219417	Zilma Pereira da Silva					Autônomo
				Edinava Ciríaco de Vasconcelos	13780841	IRGD PE		12/8/1979	
	14	EC	219417	Ivany Martins Medeiros	32497968	IFP RJ		29/4/1954	
				Filipe Conceição dos Santos	210384632	SSP RJ		26/6/1987	
16	FR	219417	Eduardo da Silva					Emp.	
			Etaine Roque Santos da Silva (fi tem)						
			Fernando Batista	2283328			11/5/1928	Apos.UFRJ	
18	FR	219417	Júlia Lima da Conceição (esposa)				14/7/1942		
			Maria Conceição Batista (filha)				26/12/1952		
			Márcio da Silva Rosa (filho)				30/4/1983		
20	FR	219417	Lenita Teixeira dos Santos					Pens.	
			Claudio Teixeira dos Santos	60632007	IFP	90811925749	31/3/1966	Func.UFRJ	
			Claudete da Conceição dos Santos (esposa)	105821151	IFP	2950238726	7/10/1974		
			Claudio da Conceição dos Santos (filho)				14/1/1992		
			Josias da Conceição dos Santos (filho)				28/4/1994		
			Jeremias da Conceição dos Santos (filho)				28/10/1996		
			Caroline da Conceição dos Santos (filha)				3/2/1998		
			Júlia da Conceição dos Santos (filha)				18/10/2004		

Figura 01: Quadro de dados Cadastrais dos

Moradores

A ação foi coordenada pela AMAVILA, que elaborou o questionário e encarregou-se de sua aplicação, assim como da coleta dos documentos dos moradores. Para a realização dessa tarefa a AMAVILA juntou-se aos moradores da Vila que durante o ano de 2009 estiveram em quase todas as residências da Vila Residencial aplicando os questionários e coletando os documentos. O trabalho não foi simples, pois à época, muitos moradores revelaram-se desconfiados com a regularização fundiária, alguns acreditando, até mesmo, que poderia significar um mecanismo de controle advindo da própria Reitoria e da Prefeitura da Cidade Universitária, aspecto que será tratado posteriormente. Contudo, esses eram minoria e a primeira versão dos dados já mostravam uma significativa participação no programa de regularização fundiária sugerido. Além do quadro representativo que foi elaborado um memorial descritivo e uma ficha de domicílio para cada casa da Vila.

Nesse memorial os moradores contavam a história de como e quando vieram a ocupar a Vila. As fichas cadastrais contêm informações tais como o nome do morador, a localização do imóvel assim como a respectiva quadra, a quantidade de pavimentos, a área edificada em metros e o tamanho do lote.

Através desse levantamento, informações socioeconômicas fundamentais foram colhidas para compor o passo inicial do processo de Regularização Fundiária, e também para evidenciar uma característica da Vila – ainda havia muitos moradores funcionários da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que se misturavam a outros segmentos diversos - detalhe que, posteriormente, poderia se tornar um problema para concretização do processo de regularização fundiária para alguns moradores, pois o mesmo implicam deveres e obrigações. Obrigação do Estado em manter com a população, serviços públicos de qualidade e deveres da população em pagar tributos para a existência e manutenção de tais serviços, como por exemplo, o IPTU.

Através da cidadania que é o exercício pleno de participação ativa da população nos rumos da ação do governo é garantido ao cidadão usufruir de uma cidade com moradias, saneamento básico, transporte, escolas, áreas de lazer e hospitais públicos de boa qualidade. A situação desordenada das cidades brasileiras fez surgir, ainda nos anos 80, um movimento nacional chamado de Movimento Nacional pela Reforma Urbana. No ano de 2001, este movimento conseguiu aprovar o Estatuto da Cidade, que passou a beneficiar os moradores de menor renda, com a criação e regulamentação de vários instrumentos que objetivam assegurar a função social da propriedade e da cidade e à regularização da posse de lotes e moradias.

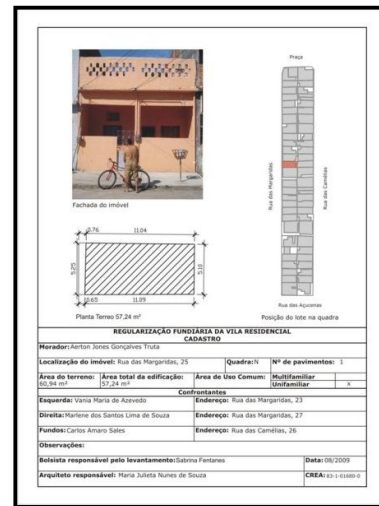


Figura 2: Ficha do Domicílio



Figuras 03 e 04: Obras de urbanização

Com a Regularização Urbanística e posteriormente com a Regularização Fundiária que tem como objetivo integrar a comunidade com o restante da cidade, esses direitos passaram a ser efetivados constitucionalmente e colocados em prática na Vila Residencial, serviços que passaram por transformações, e que com o tempo passou a sofrer diversas melhorias.

O artigo 182 da Constituição Federal Brasileira de 1988, a lei maior do país estabelece a função social da propriedade urbana, ou seja, a propriedade privada deve ser prioritariamente usada para a moradia, ou para o trabalho ou ser utilizada com objetivos de uso comum (praças ou um hospital, por exemplo). Assim, um terreno que fica anos sem ser utilizado não cumpre sua função social.

O Artigo 183 da Constituição Federal de 88 estabelece que se um lote ou imóvel for ocupado por famílias que não possuem onde morar, e elas permanecerem por mais de cinco anos continuamente, essas famílias podem adquirir o seu direito de propriedade, desde que não detenham nenhuma outra propriedade em território nacional. A Constituição estabelece que a moradia é um direito do cidadão. Portanto, o governo tem como atribuição criar condições para que todo brasileiro possa ter acesso a esse direito com segurança.

1.2. Recadastramento:

O segundo cadastramento (ou recadastramento, complementar ao cadastramento inicial) aconteceu em janeiro de 2012, e foi uma segunda fase do processo de reavaliação da conjuntura dos moradores. Por exigência da SPU³, um novo cadastro foi feito, porém, agora com preenchimento de um formulário próprio, da mesma. Os bolsistas com orientação dos professores e dos responsáveis da SPU juntamente de seus

O formulário 'Ficha de Cadastramento' da SPU contém as seguintes seções:

- Identificação de moradores:** Nome, Data de nascimento, Sexo (M/F), Profissão, Nacionalidade (RJ), Estado, CPF, Endereço (Rua, Número, Bairro, Cidade, Estado, CEP).
- Identificação de responsáveis:** Nome, Profissão, Nacionalidade (RJ), Estado, CPF, Assinatura e data.
- Outros dados:** Formas de pagamento (parcelado, avulso, emprestado, etc.), informações sobre a moradia (valor, área, etc.), e dados de contato (telefone, e-mail).
- Assinaturas e rubricas:** Campos para a assinatura do morador e do responsável, com espaço para rubricas.

³ Superintendência do Patrimônio da União.

Figura 05: Ficha cadastral da SPU

advogados, organizaram novas reuniões na AMAVILA junto aos moradores.

Após essas reuniões de esclarecimentos, foram marcados novos encontros com moradores, agora com a presença dos bolsistas, realizados na sede da associação. Foi disposto um plantão diário pelos bolsistas, que se revezavam durante todo o dia recebendo os moradores para esse novo processo.

Além do recadastramento, feito pelos bolsistas tanto do curso de Arquitetura quanto do curso de Gestão Pública, era oferecido também atendimento jurídico pelos bolsistas do curso de Direito, que recebiam os moradores em plantões realizados todas as segundas-feiras na associação. Com tal atendimento, os bolsistas sanavam as dúvidas dos moradores relacionadas às questões de documentação e principalmente, esclareciam quaisquer dúvidas referentes aos instrumentos que seriam aplicados posteriormente em cada caso.



Figuras 06 e 07: Reunião ministrada na AMAVILA

Neste momento, os moradores que não haviam participado do primeiro cadastramento, tiveram a oportunidade de aderir ao programa de regularização fundiária. Houve moradores que opunham certa resistência (oposição), pelas razões apontadas no próximo item, e se rebelaram contra o programa de regularização fundiária, manifestando pensamentos contrários em reuniões e assembleias e incitando moradores a rejeitar o programa, contribuindo para ampliar os conflitos internos, gerando dúvidas relacionadas à titulação a ser entregue aos mesmos. Outro aspecto também importante observado pelos bolsistas foi o temor dos moradores em perder sua moradia. Os que se

mostraram contrários, argumentavam que a Universidade estaria pactuada à SPU para assumir a Vila para futuramente cedê-la ao Parque Tecnológico para construção de novos complexos afins.

No terceiro e último recadastramento, os bolsistas novamente se organizaram e estiveram disponíveis aos moradores para dar continuidade ao processo, apresentando-se como uma espécie de “última oportunidade”. O que até então não era esperado, embora previsto, foi que quase todos os moradores que no primeiro recadastramento mantiveram-se opostos à regularização, passaram a concordar com o projeto, passando a entender que a regularização só traria melhorias para os mesmos. Alguns ainda estavam inseguros, porém não demonstravam mais ideias contrárias, dadas a repercussão que o processo de regularização fundiária até então havia trazido à Vila, a valorização imobiliária, o reconhecimento da importância da área, a implantação de infraestrutura (água, esgoto, rede de drenagem) e calçamento das 15 vias internas, benefícios característicos do processo. Foi concluído que a partir dos três processos, diante de situações conflitantes, o objetivo da adesão de todos ou quase todos os moradores ao processo, de certa forma foi alcançado.

1. Legislação Aplicável, Instrumentos Utilizados:

Com a instituição do Estatuto da Cidade, foi concedido aos Municípios o desenvolvimento e a realização de Planos Diretores participativos, nos quais foi incluída uma série de instrumentos urbanísticos, sendo postos à disposição e colocados em prática instrumentos urbanísticos e jurídicos que passaram a ser adotados.

No caso da Vila Residencial, foi recomendado o emprego de dois instrumentos (títulos), os quais deveriam ser aplicados mediante o atendimento de requisitos prévios. Trata-se da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM e da Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, este último nas modalidades *gratuita* e *onerosa*.

1.1 Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) - Individuais e Coletivos

A CUEM destina-se a garantir a moradia e tem como princípios básicos casos de ocupação de terrenos públicos. A CUEM foi criada no Estatuto da Cidade e regulada pela Medida Provisória 2.220/2001. A ocupação irregular é objeto de inúmeras polêmicas jurídicas e este instrumento foi implantado para possibilitar a regularização de áreas públicas. É uma realidade fática e principal para presença legal do indivíduo na terra, requisito básico para o entendimento do processo de reprodução de nossas cidades.

Os artigos 1º e 2º da CUEM estabelecem os requisitos dos moradores necessários para sua aplicação:

- Residir no local de posse desde o ano de 1996 (ou antes);
- Possuir renda familiar de até cinco salários mínimos;
- Não ser proprietário de nenhum outro imóvel (urbano ou rural);
- O imóvel deve ser usado somente para fins de moradia.

Há dois tipos de CUEM, a individual e coletiva. A diferença entre as mesmas é que o coletivo, também chamado de multifamiliar, há mais de uma família, ou seja, mais de uma casa no terreno, porém os requisitos permanecem os mesmos.

1.2 Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) - Gratuita e Onerosa

Criada pelo decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, a Concessão de Direito Real do Uso (CDRU) prevê a possibilidade de um particular obter concessão de ocupar terreno público. A CDRU era tradicionalmente empregada para viabilizar a exploração comercial de terrenos públicos, sendo esse uso estendido ao uso residencial, pela carência de instrumento específico para a regularização da moradia de famílias com rendimento superior a 5 salários mínimos ou nos casos em que os moradores não cumprem algum dos requisitos exigidos para aplicação da CUEM, em programas de regularização fundiária de

assentamentos populares. Para as famílias de baixa renda (1 a 5 SM) que não cumprem algum outro critério da CUEM, em que se destaca o tempo de permanência desde 1996, aplica-se a CDRU do tipo “gratuita”. Para famílias de renda superior a esse valor, é prevista a incidência de um “ônus” monetário, que está sendo definido pela SPU no momento.

O atraso na definição do valor que irá ser cobrado como ônus à aplicação da CDRU, além de adiar a distribuição dos títulos aos moradores, frustrando expectativas, vem ocasionando descontrole na reprodução de novos domicílios por autoconstrução, de alguns moradores ansiosos pela oportunidade de integrar o programa com mais um domicílio.

Com o enquadramento dos moradores da Vila Residencial nos requisitos, pudemos ter o conhecimento da quantidade de moradores que seriam beneficiados com um ou outro instrumento. O gráfico abaixo mostra a distribuição de aplicação destas, com base nos dados do 2º recadastramento.

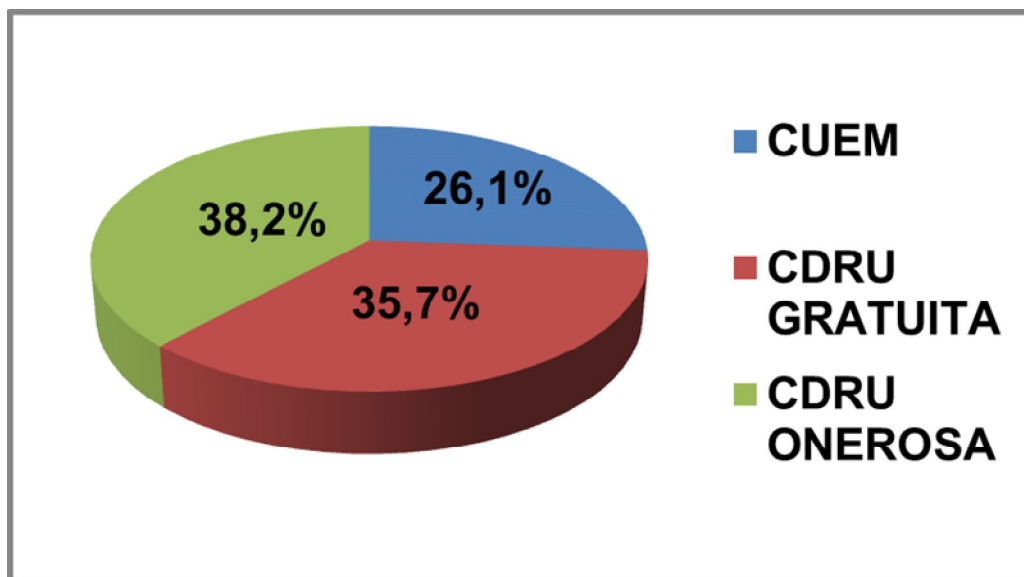


Figura 08: Gráfico quantitativo dos instrumentos aplicados

Pelo gráfico se pode perceber a distribuição razoavelmente equilibrada entre as modalidades. A gratuidade prevalece, contemplando a maioria dos moradores (61,8%), enquanto o ônus incidirá em apenas em 38,2% do total.

Considerações Finais:

A experiência vivida pelos bolsistas, e principalmente para os futuros gestores públicos, diante dos três momentos retratados de forma breve neste trabalho, contribuiu tanto para o aprendizado adquirido quanto para a convivência com os moradores, visando antes de tudo o lado social do processo. Foi possível entender através deste trabalho, que o desenvolvimento urbano e econômico do nosso país só se concretizará com políticas públicas com base na justiça social e no planejamento voltado para atender às verdadeiras necessidades da sociedade.

É tradição das prefeituras municipais brasileiras centrarem sua ação nos interesses privados do que na expressão da participação popular e do interesse coletivo. Isso resulta no quadro de injustiça social no nosso país, em que as políticas públicas se dão muitas vezes de forma contraditória, ineficiente e inadequada à realidade atual. Tal processo, que talvez possamos dizer que está em sua fase conclusiva, serviu como experiência para quando possivelmente, futuros graduados e inseridos no mercado de trabalho, nos recordemos da atuação primordialmente junto aos cidadãos, na hora de assumir a responsabilidade por projetos idealizados por nós.

Muito ainda precisa ser feito, mas por hora o que queremos é continuar os trabalhos e projetos que visam atender às necessidades dos moradores da Vila Residencial e garantir melhor condição de vida para os mesmos. A participação dos moradores nesse contexto é essencial para o seu sucesso, pois a conscientização representa um poderoso instrumento na conquista a benefícios para a vida pessoal e coletiva e para a transformação da vida social.

Bibliografia:

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Rolnik, Raquel at al. Brasília, 2007.

NUNES, Maria Julieta. *Espaço da razão e tolerância: o caso da Vila Residencial da UFRJ*. Trabalho apresentado no XVIII Congresso do Instituto de Arquitetos do Brasil, Salvador, 2006.

MOREIRA GOMES, Luiz Cláudio. Regularização Fundiária e Efetivação do Direito à Cidade para os Moradores da Vila Residencial da UFRJ. Trabalho apresentado no 1º seminário Fluminense de Direito Urbanístico, OAB /RJ, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

DOS SANTOS, C. N. (coord.). Quando a Rua vira Casa. Rio de Janeiro, IBAMA/FINEP, Projeto, 1985.



2013

“A participação dos moradores é essencial para o sucesso, pois a conscientização é um poderoso instrumento de transformação e exercício pleno da cidadania.”

