

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de claros avanços jurídicos relacionados ao direito à moradia e à cidade, avaliações do avanço do acesso a esse direito através das políticas públicas estão aparentemente desfocadas, já que a maior parte das intervenções vem acontecendo dentro de um grande pacote de ações inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento, uma política de governo e não uma política social clara. Desta forma, torna-se difícil separar quais das ações acontecem no contexto das políticas sociais de direito à moradia e à cidade e as ações que fazem parte de um programa de governo, deixando, então, o seguinte questionamento: se tirarmos o que acontece por causa do PAC, o que fica?.

Torna-se relevante destacar ainda, o desafio a que se propõe esta pesquisa: refletir sobre uma realidade em transição, sobre uma política pública ainda em construção e um projeto com perspectivas de futuro ainda insertos. Mudanças jurídicas que impõe mudança às instituições e profissionais ainda não preparados para tal desafio e acabam gerando reflexos no desenvolvimento das ações de garantia dos Direitos da população.

Talvez, um dos mais severos reflexos seja a manutenção das burocracias institucionais, tornando a missão da garantia do direito à cidade e à moradia um grande desafio, um obstáculo quase intransponível. No caso desta pesquisa, destaca-se os órgãos ambientais, muitas vezes ainda incapazes de realizar uma reflexão mediadora entre o direito à moradia e o direito ambiental; a Secretaria de Patrimônio da União, com um quadro de profissionais insuficiente para as demandas de processos ainda em construção e a dificuldade de alguns profissionais mudarem sua visão de gestão da propriedade pública da forma arrecadatória para a “Função Social da propriedade”; e, a Caixa Econômica Federal, com seus modelos de casas pré-aprovados que não permitem qualquer adaptação ao espaço e com o financiamento de projetos de regularização fundiária, intervenções urbanísticas, e projetos técnicos de trabalho social separados, fragmentados.

Esta transição também é clara quanto às experiências de implantação de políticas de garantia de direito à moradia e à cidade, tornando cada nova experiência um ensaio, uma tentativa, um superar de dificuldades que podem influenciar a busca de formas mais simples e menos burocráticas de expandir este direito a um número maior de cidadãos ainda excluídos do acesso à Cidade.

No atual contexto jurídico e social, ao se falar em direito à moradia e à cidade, aponta-se para a necessidade de ações de adequação urbana e a melhoria das condições habitacionais; erradicação de risco; acesso universal ao saneamento ambiental; iluminação pública; individualização de serviços urbanos como água, energia, correio; e adequação da casa às dimensões e às atividades do grupo familiar.

As ações de regularização fundiária devem, então, ser conduzidas pelo poder público e pela população beneficiária, esta exercendo plenamente sua cidadania, pois é uma intervenção que objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e promover melhorias no meio ambiente urbano e na qualidade de vida dessa população através da implantação de políticas públicas que revertam em oferta de emprego, renda, transporte público, educação, saúde, lazer e segurança pública para essa população que vive às margens da cidadania.

O que se observa hoje, especialmente no Rio de Janeiro e já denunciado em abril de 2012 com o lançamento do dossiê “Megaeventos e violações de direitos humanos no Rio de Janeiro”, organizado por entidades da sociedade civil que integram o Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas é a total submissão dos interesses populares aos interesses das instituições privadas envolvidas na elaboração e construção dos megaeventos previstos para os anos de 2014 e 2016 e como consequência a violação do direito à moradia, o desrespeito ao direito dos cidadãos de terem acesso à informação e a participar nos processos decisórios, o desrespeito sistemático à legislação urbana e aos direitos ambientais, aos direitos trabalhistas e ao direito ao trabalho, e o desperdício dos recursos públicos que deveriam estar sendo destinados às prioridades da população (COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2012).

É neste contexto e com estas lentes que se realizou as reflexões sobre o “Projeto de Regularização Fundiária e Urbanística do setor 1 da Colônia Juliano Moreira”, que está acontecendo dentro da “sacola” PAC e em área de interesse para os megaeventos, se não por seu valor imobiliário, pela proximidade com a área de construção de instalações olímpicas, pela necessidade de embelezamento e manutenção da paz, já que a violência poderia afastar os turistas.

As reflexões desenvolvidas no primeiro capítulo deste estudo permitiram o desenvolvimento de reflexões sobre a necessidade de valorização da região da Barra e Recreio, através de investimentos públicos como o reforço viário e urbanístico, favorecendo o mercado imobiliário e as empresas da construção civil.

Se este espaço já vinha atraindo compradores de imóveis graças à renda diferencial, grandes condomínios com oferta de vários serviços, mesmo quando a localização não era tão favorecida, ganha, através dos investimentos públicos e da chegada de empresas e serviços, mais valor de troca.

E, claro, com o espaço urbano ganhando grande valor, inicia-se a expulsão em massa da população mais empobrecida. A lista de áreas ameaçadas é longa: Arroio Pavuna, Vila Harmonia, Vila Recreio, Restinga, Vila Autódromo, Asa Branca e Vila Azaleia. Só na região da Barra, Recreio e Jacarepagué, cerca de 1.300 famílias foram removidas ou estão ameaçadas de remoção (COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2012).

O segundo capítulo do estudo nos permitiu perceber que, apesar das promissoras e revolucionárias mudanças legislativas na direção da garantia do direito à moradia e à cidade, ações de urbanização que beneficiam o sistema capitalista e o capital gerado pela mercadoria “espaço urbano” se repetem e, podem se transformar no principal vilão na luta pela transformação, pela mudança na lógica da distribuição do espaço urbano e na aplicação “Função Social da Propriedade”.

Neste capítulo ainda é possível acompanhar o caminho de luta e a conquista da atual política de habitação e de direito à cidade. A questão da moradia ganha novos contornos e um conceito ampliado.

Enfim, é no estudo de caso, apresentado no terceiro e último capítulo que se pode ter uma maior aproximação com os principais limites e possibilidades enfrentados por este e outros projetos de regularização fundiária.

Alguns destes limites já foram apontados, especialmente os que se referem aos trâmites e burocracias institucionais que dificultam a adequação da política ao espaço e causam grande demora na resolução das questões relativas ao projeto. O projeto estudado completou em 2012, se considerado o tempo de intervenção desde o primeiro cadastramento e diagnóstico social da área, 09 anos e as obras ainda não foram iniciadas.

Atualmente, o projeto de regularização fundiária desenvolvido pela Fiocruz vem fornecendo subsídios para que a Secretaria do Patrimônio da União desenhe uma nova forma de proceder nos casos de regularização fundiária em terras públicas que estejam sob a gestão deste órgão. Superar o desafio de encontrar respostas de situações ainda não pensadas faz com que existam frequente debates entre as equipes deste órgão e da Fiocruz.

Um dos grandes desafios e inovação relativo à metodologia de trabalho deste projeto está à construção e execução de todo o processo por equipe multidisciplinar, propondo e experimentando à fusão das ações dos projetos urbanístico, jurídico e social, o que segue em direção contrária a forma de financiamento e execução de projetos nas políticas de integração de assentamentos precários, regularização fundiária e provimento habitacional que acontece de forma fragmentada, sendo executados por diferentes empresas podendo gerar como resultado ações competitivas que não geram a complementaridade esperada.

No projeto estudado, alguns conflitos e limitações foram gerados a partir de questões ligadas a preservação ambiental e do patrimônio histórico, esta última gerou em torno das ocupações existente em três antigos pavilhões onde vivem 17 famílias e, duas unidades habitacionais construídas em cima de uma canaleta que levava água até um grande aqueduto do século XIX e que era responsável por todo o abastecimento de água da antiga fazenda de café.

Como o tombamento da canaleta e do aqueduto já havia acontecido, não foi possível qualquer tipo de negociação em relação à manutenção das duas unidades habitacionais. Os pavilhões, ainda em processo de tombamento, geraram um pouco mais de negociação na perspectiva de manutenção das famílias nos imóveis. Foram elaborados pareceres sociais apontando para a impossibilidade de reassentamento das famílias e pareceres arquitetônicos que demonstravam a irreversibilidade das alterações realizadas pelas famílias e o altíssimo custo para a realização de restauração. Por fim, a decisão final foi pela permanência das famílias e realização de melhorias habitacionais para melhoria nas condições de salubridade dos imóveis.

Já no que se refere à questão ambiental, o maior ganho foi a garantia do direito de permanência das famílias no espaço, o que pode ter sido facilitado pela inexistência de plano de manejo do Parque Estadual da Pedra Branca e, claro, a indefinição em relação a zona de amortecimento do referido parque. Por outro lado, todas as famílias que vivem em área potencialmente de risco, especialmente, nas áreas de preservação permanente serão reassentadas. Não se identificou qualquer possibilidade de uso da resolução CONAMA 369, possivelmente pela dificuldade de articulação com os órgãos ambientais. A faixa marginal de proteção definida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e pela Rio Águas é de 26.5m a partir da área de vazão dos rios e córregos.

As visões diferenciadas que predominam entre os atores institucionais das esferas ambiental e urbana têm gerado entraves que dificultam possíveis soluções, como a perspectiva ambiental, que em geral, considera a hipótese de que a população seja removida da ocupação irregular e reassentada em outro local com o objetivo de proteger os recursos naturais; e a perspectiva urbana, que visa regularizar a ocupação tendo em conta, de maneira enfática, os aspectos sociais.

A ausência de clareza no tratamento da questão ambiental no Estatuto da Cidade faz prevalecer à visão urbana, que entende que os instrumentos de regularização facultam ao Poder Público remover a população nos casos de prejuízos ambientais, mas obrigam nos casos de riscos à saúde e à vida da população. Na realidade, não existem no Estatuto condições objetivas para os procedimentos de compensação do recurso ambiental afetado, nem nos casos de

regularização fundiária com permanência da população; nem mesmo nos casos das áreas mais frágeis, onde a remoção da população é necessária para resguardo da sua própria segurança (BEZERRA E CHAER, 2010).

Desta forma, aponta-se a necessidade de superação deste conflito através de maior diálogo entre profissionais e instituições defensores das duas esferas em questão, afim de que se possam encontrar alternativas que garantam um desenvolvimento social e ambientalmente mais justo.

O conflito entre o direito à moradia e os direito ambiental também gerou conflitos entre os setores da própria Fiocruz, com destaque para os aspectos que ameaçam o equilíbrio do meio ambiente no local, a degradação causada pela ocupação urbana desordenada, a criação inadequada de animais, a presença de espécies exóticas (vegetais e animais) e a proximidade com a mata degradada, que além de gerarem riscos à saúde humana também afetam diretamente a conservação da biodiversidade.

Estes conflitos impulsionaram estudos e debates entre setores da instituição e moradores que culminaram na construção de uma proposta que possibilita a manutenção a ambiência e cultura local, garantindo lotes com medidas médias de 400m² e regulação sobre o uso das áreas livres nos lotes que consiste em incorporar condicionantes no instrumento de titulação visando à garantia de percentuais de área livre permeável.

As ações visam oportunizar aos moradores, alternativas destinadas à conservação da diversidade biológica da Mata Atlântica, com especial atenção às questões relacionadas ao tema saúde e ambiente. Dentre as ações previstas estão a manutenção ou o plantio não adensado de espécies arbóreas nativas, acessórias para produção de fitoterápicos e produção de pequenas hortas comunitárias e domiciliares estimulando a ocupação produtiva e sustentável dos quintais visando ampliar e diversificar o consumo de alimentos saudáveis e contribuir como mais uma alternativa de geração de renda complementar a essas famílias (DOMINGOS e outros, 2011).

De forma complementar a essa condicionante, são intensificadas as ações de educação ambiental em relação à questão do mosaico que se configura com a

associação da mata, dos lotes do assentamento, do Campus e da malha urbana mais consolidada.

Estas estratégias de mediação entre o direito ambiental e o direito à moradia acabaram influenciando a escolha da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), como instrumento mais adequado para a regularização fundiária, já que nos critérios estabelecidos pela Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) não permitiam o atendimento as especificidades do espaço.

Cabe ressaltar que, apesar do instrumento utilizado ser a CDRU, a ela foram incorporados critérios da CUEM, quais sejam: a) utilização para fins de moradia; b) não ser proprietário de outro imóvel rural ou urbano; c) mínimo de 5 (cinco) anos como tempo de ocupação.

É claro que o direito à moradia não é garantido apenas pela concessão de títulos ou mesmo da regularização urbanística ou urbanização, mas da construção de estratégias que fortaleçam a permanência das famílias de baixa renda no espaço, mas estas só terão possibilidade de êxito se construídas a partir da realidade, das demandas da população e da participação dos moradores na construção das mesmas.

Todo o processo de diagnóstico e definição do projeto urbanístico e de regularização fundiária foi participativo, realizado a partir de oficinas, assembleias, reunião e atendimentos individuais, mas esta participação foi limitada às definições em relação a este projeto e às assembleias locais. Em nenhum momento os moradores foram convocados para os espaços de deliberações institucionais, como reuniões do Conselho Gestor, SPU, ou mesmo da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Tal limite foi justificado pelos membros da equipe entrevistados como consequência da burocracia das instituições e instâncias decisórias, além disso, sabe-se que há a incidência de grupos de poder paralelos, especialmente a milícia e para a participação nestes espaços seria necessária à eleição de representantes e, na correlação de forças, a possibilidade de se eleger representantes destes grupos organização seria prejudicial ao processo democrático já que estes grupos estariam sendo fortalecidos.

Com referência à organização do processo participativo adotou-se o contato direto com os moradores em contraponto à eleição de representantes por núcleo. O fortalecimento de cada morador com as informações do projeto, além de consistir em um princípio adotado no projeto, também buscou superar o risco apresentado pela existência de outros grupos organizados de poder que estão estabelecidos na região que tem como prática a cooptação de associações através de benesses ou ameaças.

Atualmente, o projeto encontra-se em fase de discussão das cláusulas do título e as normas urbanística que serão encaminhadas para inclusão no PEU/Taquara¹, mas já estão garantidas, por aprovação em assembleias, algumas cláusulas que dificultam a apropriação do espaço pela especulação imobiliária de grande porte, dentre elas: A não permissão de remembramento ou desmembramento dos lotes, a necessidade de manutenção de 40% do lote permeável, área máxima edificável de 120m², nº máximo de pavimentos 02 e transferência de titularidade sob supervisão da Secretaria do Patrimônio da União. Estas visam evitar um adensamento inadequado para a área, além de contribuir para a permanência das famílias no espaço.

É claro que, tanto a equipe da Fiocruz como do Patrimônio da União identificam as dificuldades de cumprimento destas cláusulas, principalmente pela distorção ainda existente na forma de gestão das terras sob responsabilidade da SPU, mas também se aponta a necessidade de que se iniciem estudos e debates

¹ O Projeto de Estruturação Urbana é um conjunto de regras norteadas por políticas e ações definidas para orientar o desenvolvimento físico-urbanístico de um conjunto de bairros vizinhos com características semelhantes.

São conteúdo do PEU: 1) a adequação das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor à dinâmica de ocupação do solo local; 2) a definição de parâmetros que regulam a intensidade de uso e ocupação do solo; 3) a indicação de áreas com restrição ao adensamento em função da capacidade de infraestrutura básica e dos projetos de melhoramentos previstos; 4) o estabelecimento dos padrões, da volumetria e das condições de edificação; 5) as diretrizes de localização espacial dos usos e das atividades; 6) a definição de uma estrutura viária básica, hierarquizada segundo funções exercidas no contexto local e municipal; 7) a 9) revisão dos Projetos de Alinhamento (Pas) dos logradouros, com definição das necessidades e das prioridades de implantação; 10) a definição Áreas de Especial Interesse diversas (urbanístico, social, ambiental, turístico ou funcional), com o estabelecimento dos parâmetros de ocupação, ações e intervenções específicas complementares; 11) a definição de áreas de preservação ambiental e do patrimônio construído; 12) a identificação das áreas frágeis de encosta e de baixada, quando for o caso, com a definição de regras para sua ocupação; 13) a indicação de áreas a serem contempladas com projetos urbanos e de melhorias na infraestrutura local; 14) a definição de áreas a serem reservadas para implantação de equipamentos urbanos (SMU/RJ, 2012)

sobre esse assunto, além do fortalecimento dos setores destinados a Regularização Fundiária de Interesse Social neste órgão.