

Direito à Moradia

na Cidade do Rio de Janeiro

APOIO/SUPORT

MISEREOR

 **Oxfam**

 **Oxfam Novib**



Copyright

Fundação de Direitos Humanos Bento Rubião

Av. Beira Mar 216, sala 701

Castelo CEP: 20221-060

Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Tel: (55 21) 2262 3406

Email: cddhbr@bentorubiao.org.br

www.bentorubiao.org.br (em construção)

Presidente: Regina Helena Sizenando Rocha

Vice-presidente: Maria Cristina Bley da Silveira

Conselho curador:

Evandro Ruiz Alves Costa

Henrique Agostinho Marques Pporto

Itamar Silva

Maria Severa Da Silva

Pedro Gonçalves

Rubem Corveto Azeredo

Tiana Maria Sento-Sé

Tereza Maria Pompéia Cavalcanti

Diretor executivo: Ricardo de Gouvêa Corrêa

Vice diretora executiva: Eliana Athayde

Coordenador do Programa Direito à Terra: Valério da Silva

Coordenador do Programa Direito à Habitação: Sandra Kokudai

Apoio: OXFAMGB, OXFAM NOVIB, MISEREOR

DIREITO À MORADIA na cidade do Rio de Janeiro

Número 1, março de 2010

Conselho editorial: Virginia Murad, Priscila Soares e Tânia Coelho

Apoio técnico: Marcelo Neves Faria

Jornalista responsável: Tânia Coelho Reg. Prof.16.903

Edição de texto: Espalhafato Comunicação

Tradução: Carolyn Brisset, Virginia Murad

Projeto gráfico e direção de arte: Metara Comunicação

Capa: Ração Diniz

Fotos: Arquivo Bento Rubião

Revisão Português: Rita Luppi

Revisão Inglês: Carolyn Brisset, Virginia Murad

Impressão: Zit Gráfica

Criada em 1986, a Fundação de Direitos Humanos Bento Rubião atua diretamente na defesa do direito à moradia, executa projetos de produção social do habitat, regularização fundiária, ambiental e urbanística. Desenvolve, ainda, projetos em convênios com os Governos Federal e Municipais do Estado do Rio de Janeiro no âmbito da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, além de prestar assessoria aos movimentos sociais.

Em 2010, o Programa Direito à Terra e à Habitação recebeu, durante o 5º Fórum Urbano Mundial, prêmio concedido pela Agência Habitat da Organização das Nações Unidas – ONU, com patrocínio do Reino de Bahrain, selecionado como a melhor iniciativa no mundo.



Se queres ser internacional, começa por cantar a tua aldeia.

Liev Tolstói

A Fundação de Direitos Humanos Bento Rubião – FBR – aproveita a realização do 5.º Fórum Urbano Mundial para lançar o número 1 de sua Revista: **Direito à Moradia na Cidade do Rio de Janeiro**, cidade que sedia o evento, onde, há 23 anos, a instituição desenvolve suas atividades.

A FBR foi criada, há 23 anos, sob inspiração do Padre Ítalo Coelho, discípulo de D. Hélder Câmara, ambos já falecidos, cujas vidas foram dedicadas à melhoria das condições de vida da população pobre¹. Destes dois inspiradores retiramos lições: de D. Helder aprendemos que a superação das desigualdades sociais e da pobreza não deve se dar “para os pobres”, mas sim “com os pobres”; de Pe. Ítalo, que os pobres “se movem sempre em torno do concreto”. Estes princípios vêm norteando nossa ação institucional, desenvolvida em torno de dois programas: o Programa *Direito à Terra e à Habitação*, que edita esta revista, e o Programa *Direitos da Criança e do Adolescente*.

O Programa *Direito à Terra e à Habitação* acaba de ser agraciado com o Prêmio “Shaikh Khalifa Bin Salman Al Khalifa United Nations Habitat Awards”, concedido pela *Agência Habitat da Organização das Nações Unidas – ONU*, com patrocínio do Reino de Bahrain.

Este prêmio, que será entregue durante o 5.º Fórum Urbano Mundial, muito nos honrou, contribuindo para reforçar nosso ânimo para enfrentar as dificuldades inerentes ao tipo de trabalho que desenvolvemos.

Premiações, em nosso entendimento, não devem ser tomadas como diferencial de superioridade sobre outras experiências (temos consciência de que comparações são sempre relativas), nem como indicadores de perfeição ou excelência, ilusão que não resiste a um confronto realista com as limitações e as fragilidades, marcas intrínsecas da natureza humana e de suas instituições.

Tomamos este prêmio sim como reconhecimento de três metas constantemente perseguidas por nós:

1. O compromisso com os grupos e movimentos sociais com quem buscamos “fazer com”;
2. A construção de parcerias institucionais amplas e diversificadas;
3. A incidência sobre políticas públicas que universalizem o *Direito à Moradia*, incidência esta feita a partir da experiência concreta com projetos que qualifiquem a vida da população pobre. Este enraizamento e “movimentação em torno do concreto” nos dá seiva para que nossas propostas, defesa (“advocacy”) e monitoramento na implementação de políticas públicas estejam sintonizadas com as demandas, a cultura e as lutas da população excluída e de suas organizações.

Assim, o Programa *Terra e Habitação* atua em três vertentes:

1. Apoio a grupos populares na assim denominada *Produção Social da Moradia*², onde moradias são construídas sob a gestão da população envolvida, que aporta também trabalho na produção das mesmas. A utilização dessa força de trabalho, no entanto, não é adotada como forma de exploração adicional à já sobrecarregada carga de trabalho dessa população, mas como instrumento sócio-pedagógico. Esta movimentação coletiva concreta demonstra a seus participantes a capacidade dos mesmos de transformação do real, a partir da qual outras transformações sociais, por identificação, poderão ser empreendidas e conquistadas. Moradias de qualidade então são construídas, a custos inferiores do que os habituais, mas acima de tudo, processos de desenvolvimento sócio-econômico são alavancados. A equipe interdisciplinar da instituição, composta por trabalhadores sociais, arquitetos-urbanistas e advogados, assessora tais grupos desde o momento de sua formação e em sequência na busca de terrenos, na elaboração dos projetos, na captação de recursos e na implementação da proposta.

Até o momento 1.623 moradias foram construídas ou reformadas através do apoio a 14 grupos e 1.126 unidades serão iniciadas ao longo de 2010, todas com financiamentos já aprovados, envolvendo 9 novos grupos.

Uma entrevista com uma liderança surgida destes processos é apresentada nesta publicação.

2. Em outra estratégia do Programa, uma equipe, também interdisciplinar, aporta assessoria sócio-jurídica a grupos ameaçados de despejo da terra que ocupam ou a grupos que podem regularizar suas ocupações. Consideramos o acesso à terra urbana salubre, infraestruturada e regularizada a porta de entrada para o *Direito à Cidade*. Através dela, a população que antes estava territorialmente excluída ingressa no mapa oficial da cidade e no roteiro de uma cidadania mais ampla e qualificada.

Até 2005, o projeto beneficiou cerca de 14.000 famílias em 84 comunidades e, no momento, atende cerca de 30 mil famílias residentes em favelas e assentamentos informais. A difícil e rica experiência de um destes trabalhos é objeto de um artigo nesta revista, a regularização fundiária de oito mil famílias na favela de Rocinha.

3. Por fim, como já assinalado, atuamos em torno da formulação, *advocacy* e monitoramento na implementação de políticas públicas que universalizem o *Direito à Moradia*, o que é feito sempre sob uma lógica de inserção em redes e parcerias com outras entidades da sociedade civil. Articulada a estas atividades, desenvolvemos também ações educativas que divulguem o *Direito à Moradia*, experiências em torno de sua conquista e dificuldades na sua implementação. É no âmbito destas atividades educativas e de informação que se inscreve a edição da presente revista.

Teremos como linha editorial a inclusão de artigos e trabalhos institucionais, como também convidaremos pessoas e entidades parceiras para apresentarem seus trabalhos e opiniões, como fizemos neste número, que conta também com entrevistas com representantes dos movimentos sociais de moradia. Esta opção se dá porque, como já dito, entendemos que uma instituição como a nossa deve ter na construção de parcerias amplas uma de suas estratégias fundamentais. Coerente com este princípio, então, é imperativo abrir espaços “para fora” em nossa revista, não nos circunscrevendo à órbita de nossos trabalhos, conquistas e dificuldades.

Por fim, conforme a frase no início deste editorial, ainda que sendo lançada durante um fórum internacional e no contexto de uma premiação também internacional, optamos por abordar na revista questões relacionadas ao território em que atuamos, a região metropolitana do Rio de Janeiro, com sua dimensão quantitativa de cerca de 12 milhões de habitantes e qualitativa de favelas e assentamentos populares precários, do ponto de vista físico-urbanístico, mas por outro lado de uma riqueza cultural e humana surpreendentes³.

Esta riqueza humana é um dos maiores valores que a “aldeia” do Rio de Janeiro tem sem dúvida para “cantar” para o mundo, e nossa instituição, parceiros e esta revista pretendem contribuir para que um habitat digno para esta população seja visto como um direito, a ser implementado ou qualificado sob a égide da justiça, da igualdade e da beleza, como os sambas que sua gente produz.

Ricardo Gouvêa (diretor executivo Fundação Bento Rubião), Valério da Silva e Sandra Kokudai (coordenadores do Programa Terra e Habitação)

¹ Apesar desta influência, a instituição é autônoma e não confessional desde sua origem.

² Conceito desenvolvido a partir da década de 90 pelo HIC – Habitat International Coalition.

³ Um único artigo nesta revista não se refere ao Rio de Janeiro, o da página 60, uma análise sobre o trabalho social em projetos habitacionais; esta exceção foi motivada pela prioridade que damos à discussão deste tema no Brasil hoje, que muito avançou em outras direções no campo do habitat (enquanto marco legal, aparato institucional, volume e diversidade de financiamentos, etc.), mas que tem no trabalho social imensas fragilidades de natureza metodológica, de enfoques e de eficácia.

During the V World Urban Forum, the Bento Rubião Foundation for Human Rights (Fundação CDDH Bento Rubião – FBR) will launch the first edition of its Housing Rights journal in Rio de Janeiro – the city hosting the event, where this institution has been working for 23 years.

Established 23 years ago, this Foundation was inspired by Father Italo Coelho, a follower of Dom Helder Camara, both deceased, who devoted their lives to improving the living conditions of the poor in Brazil. They offer some insightful lessons: From Dom Helder we learn that social inequalities and poverty should not be swept away “for the poor” but rather “with the poor”; from Father Italo we learn that the poor “always live in the real world.”

These are the principles that guide our institutional actions, designed around two programs: the Land and Housing Rights Program (Programa Direito a Terra e à Habitação) that publishes this journal, and the Children’s and Adolescents’ Rights Program (Programa Direitos da Criança e do Adolescente).

This Land and Housing Rights Program has just been awarded the Shaikh Khalifa Bin Salman Al Khalifa Prize by UN Habitat. Sponsored by the Kingdom of Bahrain and presented during the V World Urban Forum, this tribute is a great honor that buttresses our determination to triumph over the difficulties that are inherent to our work.

We feel that awards should not indicate any advantage over other experiences (as we are aware that comparisons are always relative) or as indicators of perfection or excellence, which are mere illusions undermined by the constraints and weaknesses that are part of human nature and its institutions.

We accept this award in acknowledgment of the three goals that we pursue steadfastly: commitment to the outreach movements with which we strive to work constructively; building up broad-ranging and diverse institutional partnerships; and impacting public policies that ensure universal access to housing based on real-life experience with projects that ease the lives of the poor.

These solid roots in the real world give life to our proposals and our advocacy, monitoring the implementation of public policies so that they are attuned to the demands, cultures and struggles of excluded segments of the population and their organizations.

The Land and Housing Rights Program operates in three areas:

1. Support for grassroots groups engaged in the Social Production of Housing, where homes are built under the management of the families involved, and also through collective construction drives that help people build their own homes. This approach is not adopted in order to increase the workloads of these segments of the population, which are already overburdened, but rather as educational or socio-pedagogical tools. These collective accomplishments show underprivileged families that they can transform their own realities. From then on, other changes can be undertaken and achieved. Decent houses are built at lower costs, providing impressive leverage for social and economic citizenship processes.

The interdisciplinary team deployed by the Foundation – social workers, architects, town planners and lawyers – provides technical assistance to these groups, from their initial formation onwards: searching for vacant land with adequate infrastructure and services, designing projects, fund raising and financing programs, and finally completing the proposed activities.

So far, the Foundation has provided technical support to fourteen groups that are building and renovating 1,623 houses. In 2010,

work will begin on 1,126 new units, involving nine new groups, all with funding already approved.

An interview with a community leader who emerged from this process is featured in this issue.

2. Through another Program strategy, an interdisciplinary team offers social and legal counseling to groups threatened with forced eviction from the lands where they live and to which they already have legal rights.

We believe that access to legalized urban land with adequate infrastructure and services is the gateway leading to their Right to the City. This path will place territorially excluded segments of society on the official map of the city, paving the way for broader and more comprehensive citizenship.

By 2005, this project had benefited some 14,000 families in 84 communities; at the moment, it is assisting around 30,000 families living in slums and squatter settlements. The difficult but enriching experiences offered by these efforts explored in an article in this issue: Legalization of 8,000 Families in Rocinha.

3. Finally, as already noted, the Foundation works through formulation, advocacy and monitoring the implementation of public policies designed to ensure universal compliance with housing rights, always through networking and partnerships with other civil society organizations.

It also engages in educational activities that highlight the importance of housing rights, successful experiences and difficulties in implementation, which are also presented in this issue.

Articles on institutional efforts will be addressed in our editorials and articles, while also inviting partner organizations and people to present their research projects and opinions. This issue features interviews with leaders of low income housing movements.

We believe that one of the key strategies of institutions such as the Foundation should focus on building up broad-based partnerships. Pursuing this principle, it is vital to open this journal up to aspects outside the orbits of our own efforts, achievements and difficulties.

Finally, although launched at an international forum in the context of an international award, the first issue of this journal focuses on matters that are very close to home, in the Rio de Janeiro Metropolitan Region (RMRJ). In terms of physical and urban environments, this City is home to some twelve million people. Despite a qualitatively significant dimension of slums and squatter settlements, it always surprises us with its rich cultural and human diversity.

This human wealth is one of the values that the ‘village’ of Rio de Janeiro is undoubtedly ‘praising’ to the world. The Bento Rubião Foundation, its partners and this journal are all determined to help provide decent homes for its population, as a right to be implemented and ensured under the aegis of justice and equality, with all the creative spirit and dynamic pace of the irresistible samba songs that are written, sung and danced by its people.

Ricardo Gouvêa (Executive Director, Bento Rubião Foundation), Valério da Silva and Sandra Kokudai (Coordinator, Land and Housing Program)

¹ Despite this influence, the institution is autonomous from its origin.

If you want to be universal, start by singing your village.
Tolstoy

Sumário Contents



foto: Maurício Hora

#1

Regularização Fundiária da Favela da Rocinha
Land tenure regularization in Rocinha slum

Ricardo Gouvêa
Priscila Soares

#2

Avanços legais na luta por uma cidade mais justa
Legal progress in the struggle for a fairer city

Celso Santos Carvalho, Denise de Campos Gouvêa e Sandra Bernardes Ribeiro

#3

A construção de cidades democráticas
The construction of democratic cities

Nabil Bondukia

#4

Plano de Regularização Fundiária Sustentável do Município de Nova Iguaçu
Municipal sustainable land Regularization Plan Nova Iguaçu, RJ

Rafael Soares Gonçalves, Valério da Silva, Maria Olinda Sampaio e Virginia Murad

#5

Agenda 2010 mobiliza lideranças e organizações populares
Agenda 2010 mobilizes grassroots Organizations and leaders

Jurema da Silva Constâncio, Ângela de Moraes, Eduardo Rodrigues Filho, Marcelo Braga Edmundo, Maria de Lourdes Lopes, Maurício Hora.

#6

Moradia social na cidade do Rio de Janeiro
Empowering social housing of the city of Rio de Janeiro

Rosane Biasotto

#7

A experiência do núcleo de terras da Defensoria Pública na cidade do Rio de Janeiro
The experience of Rio de Janeiro Public Defender Center for land and housing on land subject

Maria Lúcia de Pontes

#8

Desafios da Política Habitacional
Housing Policy Challenges

Rosângela Dias Oliveira da Paz

#9

Arquitetura: direito de todos
Architecture: a right for all people

Associação Chiq da Silva

POLÍTICAS PÚBLICAS

Regularização Fundiária da Favela da Rocinha

Ricardo Gouvêa
Priscila Soares*

O mais cruel dessa dualidade de estatutos de cidadania conferida aos moradores, de um lado, da cidade formal, e de outro, da cidade informal, é que esta última ocupa uma área seguramente maior que a área ocupada pela cidade "legal".

Betania Alfonsín



foto: Douglas Engle-Austral



Desde 2006, a Fundação CDDH Bento Rubião desenvolve um projeto de regularização fundiária e urbanística na favela da Rocinha. O projeto teve origem em uma solicitação feita por lideranças comunitárias locais e suas associações de moradores; em seu desenvolvimento, passou a contar igualmente com a parceria da Pastoral de Favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro. Veio a se concretizar por meio dos contratos firmados com o Ministério das Cidades e com o Ministério da Justiça, do Governo Federal¹.

Processo de uso e ocupação do solo

A favela da Rocinha é, atualmente, um bairro reconhecido na cartografia do município e localizado em uma das regiões de maior poder aquisitivo da zona sul da Cidade do Rio de Janeiro. Conta hoje com, aproximadamente, 30 mil unidades habitacionais e uma população de mais de 100 mil habitantes e ocupa uma área de 100 hectares, com uma densidade de 1.000 hab/ha. (habitantes por hectare)². A Rocinha possui a maior densidade dentre os bairros da cidade, ficando em segundo lugar o bairro de Copacabana, este com uma densidade aproximada de 370 hab/ha. (habitantes por hectare). Cabe destacar, nesta comparação, que a ocupação de Copacabana se dá basicamente por prédios residenciais, cuja tipologia privilegia a construção em altura, com um número de pavimentos em média igual a 12 pavimentos por prédio, e isso potencializa a diferença. Tal densidade é consequência tanto da localização geográfica da favela, com sua proximidade a maiores oportunidades de emprego, quanto de sua história.

A origem da comunidade remonta a um somatório de loteamentos irregulares, não se tratando, portanto, de uma ocupação classificável como favela, se considerarmos favela a designação daquela ocupação feita por terceiros em terras registradas em nome de proprietários que as abandonaram. Na Rocinha, proprietários legalizados foram desmembrando e vendendo seus imóveis sem que fosse feita a devida regularização do parcelamento junto ao poder público municipal, o que impossibilitava a regularização das vendas nos cartórios de registro de imóveis (RGI). Por sua vez, os compradores, com direitos reais sobre a terra, ainda que não formalizados, foram igualmente fracionando seus lotes, seja para moradia de seus descendentes seja para venda, e isso também foi feito de forma irregular (claro que não poderia se dar de outra forma, dada a informalidade do parcelamento original).

Assim, em 1929, o que era então a antiga fazenda Quebra Cangalha começou a ser subdividida informalmente em pequenas chácaras, desencadeando um processo de irregularidade, mas

não de ilegalidade, dando início a uma cadeia de informalidade³. Consolidou-se, assim, no tempo e no espaço, uma região desprovida de regulamentação urbanística e fundiária, num processo ignorado pelo poder público, resultando na desordenada ocupação do solo e na carência ou falta de planejamento da infraestrutura, implantada conforme as necessidades prementes e, até bem recentemente, construída pelos próprios moradores.

As várias rocinhas e o município Rocinha

O bairro da Rocinha possui diferentes características sócio-econômicas identificadas pelas variadas formas de apropriação do espaço. Existem áreas como o Bairro Barcellos que conta com razoável infraestrutura, fácil acesso a vias e transporte, onde é possível encontrar famílias com mais de uma posse e alguns prédios inteiros para locação, pertencentes a um único dono⁴. Por outro lado, encontramos também sub-bairros como a Macega, em que a maioria das unidades é construída em madeira, com devastadoras dificuldades de acesso, além das péssimas condições de salubridade. Para cada uma dessas áreas é preciso traçar uma estratégia diferente de ação, que mobilize e sensibilize seus moradores a participarem do processo de regularização, uma vez que as prioridades, as relações econômicas, o nível de risco de despejo, o tempo de ocupação, dentre outros fatores, são extremamente diversos entre si.

A rápida ocupação e a escassez de áreas planas na comunidade (exceção feita ao Bairro Barcellos) e um forte incremento populacional foram os grandes indutores do crescimento e da ocupação dos terrenos mais acidentados, a partir das décadas de 40 e 50, quando então se deram outros fracionamentos irregulares de glebas maiores. A predominância de uso na Rocinha é residencial, com concentração de áreas comerciais em algumas vias estruturantes do bairro, como a Via Apia e a Estrada da Gávea⁵. Algumas áreas, como o Bairro Barcellos, constituem centralidades, agregando áreas comerciais, serviços como bancos e casas lotéricas, além de instituições como cultos diversos, escolas e creches.

Em certo sentido, é possível considerar a favela como um município autônomo, tanto no que diz respeito à população quanto à dinâmica urbana, com seus setores de serviços e comércio movimentando a economia local e fornecendo empregos em número expressivo a boa parte de seus moradores. Tanto o mercado formal quanto o informal constituem uma vasta rede de abastecimento internos.

O crescimento do bairro extrapolou os limites das glebas originais. O adensamento e o crescimento se deram (como vimos) pela ocupação das áreas de encosta, algumas dentro de áreas de preservação, bem como e, principalmente, pelo aumento do número de pavimentos em todas as áreas indistintamente. Num certo sentido e, mais recentemente, pode-se dizer que a Rocinha cresce a taxas explosivas "para dentro".

Todos estes vetores de crescimento levaram a que sejam praticamente inexistentes hoje áreas livres no bairro, cuja dinâmica urbana parte do princípio da compra e venda das construções existentes, com a consequente ampliação das mesmas,

ou ainda da venda de suas lajes, a partir das quais novas residências são erguidas.

A omissão do poder público

Outro aspecto a destacar, que concorre para incentivar a espiral da informalidade são os conflitos com o poder público na aprovação dos projetos de parcelamentos elaborados pelos proprietários das várias glebas existentes⁷, propiciando a ocupação irregular, com a compra dessas porções de terreno por outros moradores, antes de ser feita a regularização urbanística pela Prefeitura. A alegação da não conformidade do projeto de loteamento com as normas de uso e ocupação do solo da legislação vigente à época, contribuiu para a clandestinidade da ocupação, que se deu lentamente, mas direcionada de acordo com as plantas elaboradas para estes loteamentos. Há, portanto, uma responsabilidade inegável dos órgãos públicos nesse processo, tanto em nível de planejamento, como

foto: Douglas Engle-Austral



na elaboração da legislação, como, por fim, na fiscalização, responsabilidade esta raramente assumida, imputando-se a irregularidade exclusivamente à população, que a seu favor possui o argumento do exercício do direito universal à moradia.

Plano de regularização fundiária da Rocinha

Após um trabalho inicial de regularização fundiária do Bairro Barcellos, fruto de um contrato com o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, (já concluído, com o ajuizamento de 270 ações de usucapião especial urbano envolvendo 1.620 unidades habitacionais), a Fundação Bento Rubião elaborou um Plano de Regularização Fundiária, que pudesse orientar suas futuras ações⁸.

Além da pesquisa fundiária em cartórios e junto a órgãos públicos visando a identificação dos limites físicos e da titularidade das glebas existentes, bem como do levantamento das áreas de risco, dentre outros condicionantes para um futuro processo de regularização, o Plano realizou uma pesquisa por amostragem junto aos moradores⁹, da qual destacamos alguns dados:

1. Quanto aos aspectos físicos dos imóveis: 64% das construções da comunidade são unifamiliares e 36% multifamiliares;
2. Quanto ao número de pavimentos¹⁰:

1 pavimento	0%
2 pavimentos	24%
3 pavimentos	46%
4 pavimentos	20%
+ de 5 pav.	10%

3. Quanto ao Número de cômodos¹¹

Quartos (1 cômodo)	8%
Conjugados (3 cômodos) ¹²	18%
1 quarto ² (4 cômodos)	31%
2 quartos (5 cômodos)	25%
3 quartos (6 cômodos)	9%
Mais de 6 cômodos	9%

4. Quanto aos aspectos jurídicos legais de ocupação:

- 86% afirmam ser moradia “própria”, 11% alugada e 3% cedida;
- 15% possuem mais de um imóvel, sendo destes 83% imóveis na própria Rocinha.
- Dentre os imóveis alugados, apenas 19% possuem contrato e 54% não recebem recibo de pagamento!¹⁴

5. Quantos aos aspectos sócio-econômicos¹⁵:

- 70% dos entrevistados nasceram na Rocinha¹⁶;
- Só 30% dos entrevistados possuem alguma participação comunitária, sendo que destes 75% são junto às igrejas¹⁷;
- Só 30% possuem emprego com carteira assinada¹⁸

6. Quanto aos aspectos relacionados ao projeto de regularização:

- 88% moram há mais de 10 anos na comunidade, sendo que 75% estão há mais de cinco anos em sua atual moradia¹⁹;
- 73% dos entrevistados disseram não ter conhecimento do que seja ou signifique um processo de regularização fundiária;
- 96% dos entrevistados, quando explicado o significado e implicações de um processo de regularização fundiária, consideraram importante a titulação, sendo que destes 88% afirmaram que participariam do projeto e mostraram-se otimistas em relação às mudanças que isso significaria para a comunidade e para as famílias particularmente; 12% participariam sob certas condições (a maior parte relacionada a esclarecimentos quanto ao pagamento de tributos, taxas e serviços).

Por fim, e como seu objetivo principal, a dinâmica do “Plano” elaborou um diagnóstico da situação fundiário-urbanística e um Plano de Ação, hierarquizando as áreas para futura regularização²⁰.

Em sequência a esta dinâmica, prosseguiu-se com o trabalho de regularização de uma segunda gleba, esta registrada em nome da prefeitura do Rio de Janeiro (os setores de Laboriaux e Vila Cruzado, com cerca de 1.500 famílias), também ancorado num contrato com o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, e, por fim, iniciou-se um processo de regularização de outras cinco mil unidades, este processo fruto de uma concorrência internacional organizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, com recursos do Ministério das Cidades e Ministério da Justiça, sobre as quais falaremos a seguir.

Legitimação da posse

Em sete de julho de 2009 foi sancionada a Lei Federal 11.977, que em seu Capítulo III trata da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, e mais especificamente da Regularização Fundiária de Interesse Social (Seção II), instituindo os instrumentos do “Auto de Demarcação” e da “Legitimação da Posse”, que vêm sendo informalmente denominados de “Usucapião Administrativo”.

Como seu apelido sugere, tais instrumentos viabilizam a transformação de posses em propriedades por via administrativa e não judicial. Isto é possível a partir da brilhante concepção de um jurista do Rio de Janeiro²¹, de inscrever em cartório posses pelo período de cinco anos, período estipulado pelo Estatuto da Cidade para a Usucapião Especial Urbano, sendo observados todos os demais requisitos deste instrumento para o processo de inscrição destas posses. Findo o prazo de cinco anos, fica comprovado o exercício pacífico da posse, que é então automaticamente transformada em propriedade. Prescinde-se assim nestes casos dos longos, complexos e custosos processos judiciais de regularização fundiária, única opção vigente até o passado recente²².

Assim que foi promulgada a lei, a Fundação articulou os parceiros cabíveis, a saber o Ministério das Cidades, o Ministé-

rio da Justiça, a Secretaria de Habitação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, a Pastoral de Favelas, as lideranças locais e a Associação Nacional dos Registradores – ANOREG (cartórios), propondo a todos a adoção da lei no processo em curso na Rocinha.

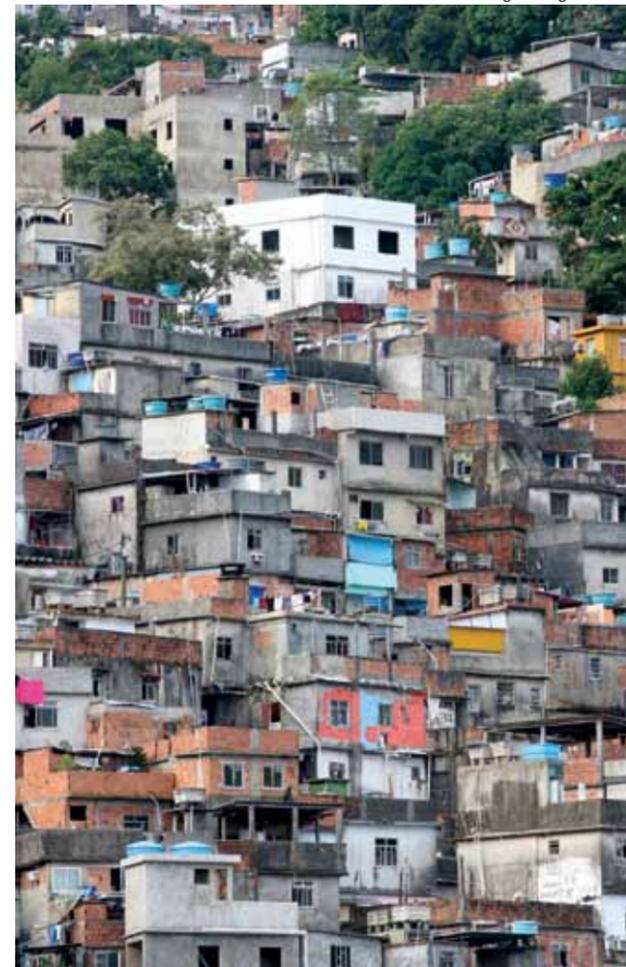
A proposta não só foi aceita, como os Ministério das Cidades e da Justiça propuseram que se adotasse a experiência como um laboratório de implementação da nova lei, dela retirando-se lições e procedimentos, em função da complexidade social, física e jurídica da favela. Em seguida se fará a difusão da mesma, o que será facilitado pelo simbolismo e força da comunidade junto ao imaginário nacional.

A proposta de adoção da nova legislação foi levada para aprovação na comunidade em setembro de 2009, tendo sido aprovada por unanimidade pelos cerca de 400 moradores presentes²³.

Em janeiro de 2010 o Auto de Demarcação da área a ser regularizada foi então entregue ao cartório, cumprindo-se um passo estratégico para a operacionalização da legitimação. Estima-se que os primeiros mil títulos serão entregues até maio de 2010²⁴.

Em função dos procedimentos que dirimem conflitos durante o processo de legitimação, acreditamos que os títulos de posse irão adquirir semelhante “status” aos dos títulos de pro-

foto: Douglas Engle-Austral



priedade, dada a paridade das características jurídicas entre os mesmos (segurança e clareza de registro, transmissão por venda e sucessão, etc.).

Conclusão

Considerando-se a meta de conclusão das fases II e III, até o final de 2010, teremos realizado em cinco anos o ajuizamento de ações de Usucapião Especial Urbana, de Adjudicação Compulsória ou de concessão de títulos, a depender da definição do instrumento: Concessão de Direito Real de Uso ou de Concessão de Uso Especial para Moradia para as áreas públicas da favela, ou ainda, de forma pioneira, a utilização do instrumento da Legitimação da Posse ou a Usucapião Administrativa, atendendo com todas estas intervenções a um total de 8.000 famílias das 30 mil residentes na comunidade (25%).

Todo este trabalho, cujo impacto definitivo só poderá ser medido após a regularização se efetivar, revela, desde já, algumas reflexões importantes:

- A estrutura jurídica existente hoje no país, com seus instrumentos, especialmente aqueles criados pelo Estatuto da Cidade, significaram sem dúvida um avanço enorme, em tese, no acesso ao direito à moradia e à terra urbana pelos mais pobres. Entretanto, sua implementação não se coaduna com o avanço dos preceitos; regulamentações, provimentos, procedimentos judiciais e de alguns operadores do direito, muito deles com posições que presenciamos conservadora em relação aos direitos dos mais pobres, levam muitas vezes à redução ou amortização do que foi legislado. É como se o ditado popular de que no Brasil “leis pegam ou não pegam” encontrasse uma forma legal e sofisticada de se dar: as leis pegam, mas suas operacionalizações as enfraquecem ou postergam.
- A regularização fundiária requer uma sofisticada articulação de componentes jurídicos com físico-urbanísticos, estes sob a responsabilidade do poder público municipal, destacando-se a aprovação dos projetos de parcelamento, no Rio de Janeiro denominados de PAL’s. Atuações deste tipo envolvem uma série de instituições públicas e esta articulação não é uma tarefa fácil. Nossa trajetória, inclusive, demonstrou o papel estratégico do poder público municipal. No início, quando não contávamos com o apoio deste nível de governo, só de alguns de seus técnicos mais comprometidos, as dificuldades foram potencializadas; a partir da nova gestão da Secretaria Municipal de Habitação, que tomou posse em janeiro de 2009, e da prioridade que esta deu ao tema e mais especificamente ao trabalho na Rocinha, o trabalho adquiriu a partir daí um desenvolvimento virtuoso. A experiência demonstra que ainda não se tem uma política pública consolidada, dependente que está das opções políticas pessoais de gestores públicos, destacando-se que estamos falando a partir da experiência na segunda cidade do país, com um dramático quadro de irregularidade fundiária e urbanística,
- O nível de adesão da população é baixo (ver análise deste fato à frente). Conforme já apresentamos anteriormente, quando perguntados da importância de um processo de regularização fundiária, 96% da população a consideram muito importante.

Quando, contudo, vamos desenvolvendo os trabalhos, as perdas na adesão vão sendo sentidas: aqueles que participam do cadastramento se reduzem à metade²⁵. Em sequência, quando do recolhimento das cópias dos documentos requeridos e, por fim quando da assinatura das procurações para a representação pelos advogados nas ações judiciais, as perdas vão se dando acumulativamente de forma expressiva.

Estes fatos, a nosso ver, possuem duas causas principais. A primeira é a (legítima) desconfiança dos moradores com os agentes, sejam públicos, sejam privados, ainda que estes com objetivos públicos²⁶. Esta desconfiança por sua vez é motivada por razões diversas: temor de cobrança futura de taxas e impostos; inoperância e ineficiência histórica do poder público em de fato aportar obras e serviços; uma intenção camuflada diversa daquela confessada²⁷, etc.

A outra razão é a possibilidade de que haja uma introjeção pela população de sua condição de sub-cidadania, que a leva a não priorizar ou a não ver importância em ter seus direitos assegurados e registrados. Uma evidência para esta possibilidade é o fato de sempre que, nesta ou em outras experiências institucionais, entregamos títulos ou protocolos do ajuizamento de ações, observamos nos dias que se seguem um enorme crescimento da procura por nossos escritórios, quando os moradores então realizam cadastros, complementam a documentação pendente ou assinam procurações.

Ao verem seus iguais alçando um outro patamar de cidadania, é como se estes moradores vissem reduzida a histórica negação de direitos a que foram submetidos, eles e seus ancestrais, assumindo eles próprios uma outra postura cidadã.

Finalizando, embora cada vez mais se discuta e se experimente o reconhecimento legal das áreas de favela e sua inserção nas políticas públicas, sua real efetivação encontra-se ainda no início de uma construção sustentável. A existência de uma política nacional de regularização fundiária, implementada massivamente por todos os entes da federação, sociedade civil organizada e operadores do direito, se constituiria no aglutinador e desencadeador da produção de territórios dotados de serviços e equipamentos de qualidade. Assistiríamos assim à reparação histórica de uma exclusão milenar e à inserção de fato e de direito destes territórios nas cidades, que se tornariam então mais justas, humanas e democráticas.

*Ricardo Gouvêa, arquiteto urbanista e diretor executivo da Fundação Bento Rubião;
Priscila Soares, arquiteta urbanista da Fundação Bento Rubião.

foto: Douglas Engle-Austral



Notas de rodapé

- ¹ Mais recentemente, a Secretaria Municipal de Habitação tornou-se parceira da iniciativa.
- ² A população da Rocinha é um número projetado pela Fundação Bento Rubião a partir de dados da concessionária de energia. Uma vez que os dados do censo de 2000, que já apresentavam fragilidades à época, hoje estão totalmente defasados.
- ³ Onde antes havia engenhos de açúcar, o ambiente passou a ser tomado por pequenas plantações cultivadas pelas famílias que nada mais possuíam e que dependiam da venda de suas frutas, legumes e verduras nas feiras livres da Zona Sul do Rio de

Janeiro. Uma das versões para o nome "Rocinha", vem, inclusive, da explicação da origem destes produtos, onde, arguidos da procedência das hortaliças, os vendedores respondiam que tudo vinha de uma "ROCHINHA que ficava ali no Alto Gávea", e assim o nome teria se popularizado.

- ⁴ Pelo banco de dados da Fundação existem nesta subárea, a mais valorizada da favela, 544 lotes e 3.223 unidades habitacionais (uma média de seis unidades por lote), contando-se ainda cerca de 1.000 posseiros com ânimo de proprietários, o que se traduz em três unidades por "proprietário", sendo, na média, uma utilizada como moradia e outras duas alugadas.
- ⁵ Segundo pesquisa realizada pela FBR (ver à frente) 6% das unidades são constituídas por casas comerciais ou de uso misto (comércio com moradia) e 94% apenas uso residencial.
- ⁶ Se a Rocinha com seus mais de 100 mil habitantes fosse um município, estaria entre os 200 maiores municípios do país (em um universo de 5.561 municípios, entre os 4% maiores!).
- ⁷ O território da Rocinha é formado por cinco glebas distintas: quatro registradas em nome de particulares e uma em nome do poder público municipal.
- ⁸ A Usucapião Especial Urbano é um instrumento jurídico de regularização fundiária, instituído pela Lei Federal 10.257/2001, o assim denominado "Estatuto da Cidade". Através dela, posses são transformadas por via judicial em propriedades, em nome de seus ocupantes, desde que tenham até 250m², seus posseiros não possuam outra propriedade imobiliária e nem tenham sido contestados judicialmente nesta posse.
- ⁹ Foram realizadas 954 entrevistas, distribuídas com critérios estatísticos, e coordenadas pela assistente social Verônica Turrado.
- ¹⁰ Notícia de jornal sobre a existência de um prédio com mais de 10 andares na comunidade tem servido de desculpa para embasar uma campanha em defesa de uma política de remoção de favelas, sob a argumentação de um crescimento avassalador das mesmas sobre áreas ambientais. Contrariamente, os dados constantes deste artigo demonstram que 70% das unidades possuem até três (03) pavimentos e 90% até quatro (04) pavimentos, o que está longe de configurar uma densidade por altura excepcional; a elevada densidade da comunidade se dá muito mais pela exiguidade dos espaços internos das unidades (ver próxima nota), indicativa do valor econômico do m² na favela, como também em função das técnicas construtivas disponíveis para a autoconstrução.
- ¹¹ Não levantamos as dimensões destas unidades; podemos, contudo, estimar que 82% das unidades (com até cinco cômodos) possuem algo entre 6 m² (um quarto) e 38m² de área (sala, dois quartos, cozinha e banheiro)!
- ¹² Sala-quarto, cozinha e banheiro.
- ¹³ Além de sala, cozinha e banheiro.
- ¹⁴ Este dado demonstra, na ponta, uma das consequências nefastas da informalidade para a população residente nestas comunidades; pode-se prever que esta informalidade locatícia, aliada à questão do narcotráfico, deve ocasionar frequentes usurpações de direitos dos locatários. Aliás, uma das primeiras resistências que tivemos ao projeto foi das três (!) agências imobiliárias que atuam na comunidade.
- ¹⁵ Aferimos os tradicionais dados sócio-econômicos - renda, escolaridade, etc. - que caracterizam a comunidade na faixa da pobreza; destacamos aqui, entretanto, apenas os dados mais diretamente relacionados ao tema da regularização fundiária - urbanística.
- ¹⁶ É um dado relativo àqueles que responderam ao questionário, tendo sido um por domicílio; o dado, contudo, indica que se trata de uma comunidade com fortes raízes temporais e culturais, devendo estar já em sua 2ª. para 3ª. geração de residentes.
- ¹⁷ Relacionado a este dado, ver as dificuldades encontradas pelo projeto, ao final deste artigo.
- ¹⁸ Podemos partir deste dado para fazer uma vinculação de indicadores: a) irregularidade fundiária + informalidade empregatícia + pobreza, e pelo reverso: b) propriedade imobiliária registrada + formalidade empregatícia + nível de renda. Um estudo sistemático desta interdependência e de seus desdobramentos seria sem dúvida relevante.
- ¹⁹ Grosso modo, então, 75% da comunidade são regularizáveis (na verdade há que subtrair dentre estes os inquilinos e os residentes em áreas de risco).
- ²⁰ O Plano e tal hierarquização foram realizados numa dinâmica participativa, tendo seu produto final sido aprovado em assembleia na comunidade.
- ²¹ O desembargador Marco Aurélio Bezerra de Melo.
- ²² A Fundação Bento Rubião possui processos de Usucapião tramitando há 15 anos na justiça!
- ²³ Também compareceram a esta Assembleia o Ministro das Cidades, o Secretário Municipal de Habitação, representantes das Associações de Moradores, da Defensoria Pública, da Arquidiocese do Rio de Janeiro e várias lideranças locais.
- ²⁴ Em este prazo se confirmando, entre a realização da assembleia e a entrega dos títulos, terão transcorrido apenas oito meses; claro que deve ser levado em conta todo o trabalho prévio da Fundação na área (levantamento topográfico, cadastramento sócio-econômico, mobilização, etc.). De qualquer forma, é

incomparável o prazo da medida administrativa (meses ou mesmo um ano), com o das ações judiciais (anos ou mesmo décadas!).

- ²⁵ Nesta fase do projeto, cujo universo a regularizar são de cinco mil famílias, realizamos sete mil visitas (uma média de quase uma visita e meia a cada unidade) para obter 2.500 cadastros realizados (50% do universo ou três visitas realizadas para cada cadastro feito). Esta "perda" não é por uma negação definitiva de participação por parte dos moradores (1%); o que ocorre é que alguns solicitam que se realize o cadastro em outro momento, outros não são encontrados em casa sistematicamente e outros ainda desconfiam da autenticidade do credenciamento do cadastrador, entre outras razões.
- ²⁶ O que talvez seja ainda mais difícil de ser compreendido pelos moradores, pois ao menos os políticos são vistos como almejando votos, e quanto a uma entidade como a Fundação, que presta um serviço gratuito, que reais objetivos teria?
- ²⁷ Vivemos isto quando "entraram" na comunidade as obras do PAC, o que se deu posteriormente à nossa presença ali; como tal obra implicava no re-assentamento de centenas de famílias, o que foi amplamente divulgado pelos meios de comunicação, a resistência ao nosso cadastramento cresceu exponencialmente. As famílias temiam que, na verdade, nosso trabalho visasse despejá-las de suas moradias!

Land tenure regularization in Rocinha slum

Ricardo Gouvêa*

Since 2006, the Bento Rubião Foundation has been developing an urban and land tenure regularization project in Rocinha Slum originated in a request made by local community leaders and residents' associations. As the work progressed, it has also included a partnership with the Slum Pastoral of the Archdiocese of Rio de Janeiro and eventually became a reality through contracts signed with the Ministry of Cities and the Ministry of Justice, both ministries of the Federal Government¹.

Land use and occupancy

Rocinha Slum is, today, a recognized neighborhood that appears on maps of Rio, located in one of the regions with a higher purchasing power in the south zone of Rio de Janeiro. It has approximately 30 thousand housing units and a population of more than 100 thousand inhabitants, and occupies an area of 100 hectares, with a density of 1,000 inhabitants / ha. (inhabitants per hectare)². Rocinha has the highest density among the various city neighborhoods, Copacabana placing second, with a density of approximately 370 inhabitants / hectare. (inhabitants per hectare). It is worth mentioning in this comparison, that the occupation of Copacabana is basically for residential buildings, its typology focusing on building height, with a number of floors on average equal to 12 floors per building, and this enhances the difference between neighborhoods. The density of Rocinha is a consequence of its geographic location, with its proximity to major employment opportunities, and its history.

Rocinha's origin goes back to a sum of irregular settlements, that is to say it is not an occupation classified as a favela (slum), slum being considered the designation of that occupation by someone on land registered in someone else's name (its owner) who abandoned it. There, legal owners have partitioned and sold their property without the municipal urban land title, which impeded the adjustment of sales in the General Registries of Property or RGI. In turn, buyers, with not formalized property rights, fractionated, also irregularly, their lots either for their descendants housing or for sale, (of course it could not be provided otherwise, given the informality of the original installment).

Thus in 1929, what was the old farm Quebra Cangalha began to be informally subdivided into smaller farms, causing an irregular process of fragmentation, but not an illegal subdivision, resulting in a chain of informality.³ Rocinha became, through a process *ignored* by public authorities, a region devoid of urban and legalized land, resulting in uncontrolled land use and the lack of planning or infrastructure, which were built until recently, by the residents themselves, according to their pressing needs.

The several rocinhas and the municipality of rocinha

Rocinha neighborhood have different socioeconomic characteristics identified by various forms of appropriation of space. There are areas such as Bairro Barcellos, which has a reasonable infrastructure installed, easy access to highways and transportation, and where you can find families that have more than one land tenure and some entire buildings for lease, owned by one single owner⁴. In the other hand, we also find sub-districts as Macega, where most units are built in wood with devastating problems of access, in addition to poor health conditions. For each of these areas we need to draw a different strategy to mobilize its residents to participate in the process of land tenure regularization, since the priorities, features and economic relations, the level of risk of eviction, the time of occupation, among other factors, are extremely diverse in nature.

Residential use prevails in Rocinha, with a concentration of shopping areas in some structuring streets, as the *Via Apia* and *Estrada da Gávea*.⁵ Some areas, such as Bairro

Barcellos, are centralities, adding commercial areas, services such as banks and lottery outlets, as well as institutions such as several houses of worship, schools and kindergartens.

In a sense, it is possible to consider Rocinha Slum as a autonomous municipality, both in terms of its population and its urban dynamics, with its service and trade sectors moving the local economy and providing a significant number of jobs for most of its residents, since both the formal and the informal form a vast network of domestic supply⁶.

Rapid occupation and lack of flat areas for housing (except for Bairro Barcellos) were the main factors for the growth of population and the occupation, from the 40s and 50s, of the steeper areas of the slum. The growth and consolidation of the neighborhood, that had surpassed the limits of the original plots, were possible by the occupation of hillside areas, some within permanent preservation areas, and also, mainly by increasing the number of floors in all sectors of the slum. In a sense, more recently, one can say that Rocinha has been growing at implosive rates.

Due to these growth vectors there is an almost total lack of open areas in the neighborhood, where urban dynamics obeys to the principle of buying and selling buildings, or the sale of their slabs, from which new homes are built.

Ommittee public authorities

Another relevant aspect, which has also contributed to the growth of informality is the existence of a conflict between the government and blended owner of the estate⁷ during the subdivision projects of land approval, which provides, in part, the irregular occupation with the purchase of plots of land for other residents, before its legalization by the competent municipal authorities. The municipality always claimed non-compliance of project blends with legislation norms on land use and occupancy, thus contributing to clandestine settlements, which have slowly placed according to plans drawn up for these blends.

There is therefore an undeniable responsibility of municipal agencies in this process in planning and drafting legislation and particularly in monitoring the growth of the irregularity, but that responsibility is rarely taken, and is attributed solely to population, which has in their favor the argument to be exercising their universal housing right.

Rocinha land regularization plan

After an initial work of land tenure regularization of Bairro Barcellos, resulting of a contract signed with the Ministry of Cities and Caixa Economica Federal (already concluded with the filing of 270 actions involving Urban Adverse Possession for 1620 housing units), the FBR draw up a Rocinha Land Regularization Plan, to guide future actions on the neighborhood⁸.

The Plan conducted among other conditions for a future legalization process: a survey in land registry offices and in municipal agencies, in order to identify the settlement's physical boundaries and ownership of lands, a survey of risk areas and a sample survey with the residents⁹, of which we highlight the following data:

1. Physical aspects of buildings: 64% of the buildings of the community are for a single family and 36% for more than one family;
2. Number of Floors¹⁰:

01	0%
02	24%
03	46%
04	20%
+ 05	10%

3. Number of rooms¹¹:

Room	01 room	8%
Loft	03 rooms ¹²	18%
01 ¹³ bedroom	04 rooms	31%
02 bedrooms	05 rooms	25%
03 bedrooms	06 rooms	9%
More than 6 rooms		9%

4. Legal aspects:

- 86% say that the house belongs to himself;
- 11%, rented and 3%, granted;
- 15% have more than one property, and of them 83% are located in the very Rocinha;
- Among the leased property, only 19% have a contract and 54% do not receive a receipt of payment¹⁴!

5. Socio-economic aspects¹⁵⁻¹⁶

- 70% were born in Rocinha¹⁷;
- Only 30% have some community involvement, and 75% of these work by helping the churches¹⁸; Only 30% have formal employment¹⁹.

6. Aspects related to project:

- 88% live for more than 10 years in the community, and 75% live for more than five years in their current housing;

- 73% of respondents said they had no knowledge of what is a regularization process.

When the meaning and implications of a process of regularization were explained to respondents, 96% considered it important to get the title, and of these, 88% said they would participate in the project and were optimistic about the changes that this project would bring to the community, 12% of them would participate in the project under certain conditions (mostly related to payment of taxes, fees and services).

Finally, the plan included an analysis on land tenure and urban conditions of the slum and a Plan of Action which included a ranking of areas aimed at further regularization²⁰.

Meanwhile, we started a work on two settlements located on a second area belonging to the municipality of Rio de Janeiro (Laboriaux and Vila Cruzado, with 1,500 families) for which another contract with the Ministry of Cities and the Caixa Econômica Federal was signed, and finally, also started a process of regularization of the other five thousand units, result of an international competition organized by the United Nations Development Program - UNDP - with funds from the Ministries of Justice and the City, on which we shall write about.

Right to tenure

The Federal Law 11.977/09 was sanctioned in July/7th/2009. This law, in its Chapter III deals with the Regularization of Urban Settlements, and more specifically the Regularization of Social Interest (Section II) by establishing the following instruments: the Auto de Demarcação and the Right of Tenure which have been informally called the "Administrative Urban Adverse Possession".

As the name suggests, these instruments enable the transformation of possessions in properties using an administrative and not judicial way. This is possible from the brilliant design of a lawyer in Rio de Janeiro - the judge Marco Aurelio Bezerra de Melo. - who suggested to register possessions for 5 years in office, i.e. during the period stipulated by the City Statute to Urban Adverse Possession enter into force., observed all requirements of this instrument for the registration process. At the end of five years, it is proved the pacific exercise of ownership, which is then automatically transformed into property. Right to Tenure does not rely any more on over the long, complex and costly court regularization proceedings, which were the only option until awhile ago²¹.

Once the law passed, the FBR has articulated its partners, namely: the Ministry of Cities, the Ministry of Justice, the Housing Office of the Municipality of Rio de Janeiro, the Slum Pastoral of the Archdiocese of Rio de Janeiro, grassroots leaders and the National Association of registrars (registrars) - ANOREG - proposing the adoption of this law to the process of the 5,000 units in progress in Rocinha.

The proposal was accepted, and both Ministries have proposed that this experience (in a slum with social, physical and legal dimensions of Rocinha) was adopted as a lessons and procedures laboratory before implementation of the new law in other settlements. New law dissemination will be facilitated by community symbolic power in national imagination.

The proposed adoption of new legislation was approved unanimously, in Assembly, in September 2009, by the approximately 400 community residents²².

In January/ 2010, the Auto de Demarcação of the area was handed over to the office, fulfilling a strategic step for its legitimacy operationalization and the first thousand titles will be delivered in May/2010²³.

Considering these procedures in settling land disputes during the legitimating process, we believe that the title deeds will acquire a similar status of property titles, given the parity between their legal characteristics (**segurança e clareza de registro, transmissão por venda e sucessão** etc.).

Conclusion

Considering the goal of completion of phases II and III by the end of 2010, the following instruments will be implemented in five years.: the filing of actions of Special Urban Adverse Possession, Compulsory Adjudication, for private areas and, depending on its definition: Provision of Real Right of Use or Special Use Grant for Housing for public areas of the slum, or even a pioneer, using the tool of the Right to Tenure or “Administrative Urban Adverse Possession” given to a total of 8,000 families of 30 thousand residents in the community (25%).

This work brings important reflections:

- The regularization requires a sophisticated articulation of legal with physical-urban components, the latter under the responsibility of municipal government, especially the settlement installment (which are called PALS). These interventions involve a number of public institutions and are not an easy task. This process demonstrated the strategic role of municipal government. At first, when we did not have the municipal government support, the difficulties were greatly enhanced; in January the Municipal Housing Office initiated a new management and gave priority to the issue of land tenure regularization and more specifically to work in Rocinha, this work has acquired a much better development. Experience shows that this is not a public policy statement and still depends on personal policy choices of public officials. And we are talking about the experience of the second city in population, with a dramatic picture of land irregularity with lack of basic and urban services.
- The level of adhesion of the population is a low one. However, as already presented above, when asked about the importance of a process of regularization in the community, 96% of the respondents considered it very important.
- As our work progressed, people who joined the project becomes a more reduced number: those who participated in the registration become half the previous number. As a result, when we collect copies of the documents and finally when you start the signature of representation attorney by lawyers in lawsuits, the losses become significant²⁴.

- These facts have two main causes. The first is the (legitimate) suspicion of the residents with the actors, whether public, are private, even if these goals with public²⁵.
- This confidence is motivated by different reasons: fear of future recovery of fees and taxes; historical ineffectiveness and inefficiency of public authorities in providing public services, a hidden intention other than that professed...²⁶.
- When these residents saw others like them reaching another step of citizenry, it was as if they were seeing the disappearance of historic denial of rights they have undergone and thus took a different stance as citizens.

Finally, although we hear and participate of more and more discussion about equal recognition of informal settlements and slum areas their proper enforcement is still at the beginning of a sustainable construction. The existence of a national land legalization policy for substandard settlements to be massively implemented by all government entities, civil society organizations and legal authorities would constitute rallying and trigger of territories production with equipment and service quality. We would watch the historical repair of a millennial exclusion be changed by inclusion **de fato e de direito** of these areas to the cities, which would become more just, humane and democratic cities. We were witnessing History!

* **Ricardo Gouvêa**, architect urbanist and executive director of Bento Rubião Foundation.

Priscila Soares, architect urbanist of Bento Rubião Foundation.

Footnotes

- ¹ More recently, the Municipal Housing Office has become a partner in the initiative.
- ² Rocinha population is a number designed by the FBR, using data from the concessionaire of public power, whereas the census data from 2000, weak at that time, are now completely outdated.
- ³ Where once there were sugar plantations, families cultivated small plots and were reliant on selling their fruits and vegetables in the open-air markets of the South Zone of Rio de Janeiro. One of the versions for the name “Rocinha” came from the explanation of the origin of these products, because, when asked where they brought the vegetables from, the vendors responded that everything came from a “ROCINHA that was there in the Alto Gávea,” and so the name would have become popular.
- ⁴ For the data base of the FBR there are in this sub-area, the most valued of the slum quarter, 544 lots and 3,223 units (an average of six units for lot), thus reaching about 1.000 squatters with animus domini, what it is expressed by the following: three units for one “proprietor”, being, therefore, in the average, one used as housing and the other two rented.
- ⁵ According to research by FBR 6% of the units consists of trade or mixed use (trade with housing) and 94%, residential use.

- ⁶ If Rocinha Slum, with its more than 100 thousand inhabitants, were a municipality, it would be among the 200 largest cities in Brazil (among the 4% higher, in a universe of 5,561 municipalities).
- ⁷ Rocinha’s territory is made up of five separate plots: four of them registered on behalf of individuals and one, on behalf of the municipaity.
- ⁸ Urban Adverse Possession is a legal instrument of regularization, introduced by Federal Law 10.257 / 2001, the so-called “City Statute. According to this instrument, possessions are processed in court on properties on behalf of the occupants, provided that the land has only up to 250m2, its squater does not have another real property and that his ownership was not challenged in court with a re-integration of possession action.
- ⁹ 954 interviews were conducted, distributed with statistical criteria.
- ¹⁰ A newspaper report on the existence of a building over 10 floors in the community has served as an excuse to base a campaign defending a policy of slum clearance in the argument of an overwhelming growth over environmental areas. In contrast, the data in this article show that 70% of the units have up to three (03) floors and 90% up to four (04) floors, which is far from setting a high density for exceptional. High density in the neighborhood takes much to the lack of the internal spaces of the unit, indicative of square meter (m2) prices in the slum, and according to the unique construction techniques known to self-construction.
- ¹¹ We did not survey the dimensions of the units, we can nevertheless estimate that 82% of units (up to five rooms) have an area ranging from six (06) m2 (one bedroom) and 38m2 (living room, two bedrooms, kitchen and bathroom)!
- ¹² Living and bedroom, kitchen and bathroom
- ¹³ In addition to room, kitchen and bathroom.
- ¹⁴ This shows one of the evil consequences of informality for the population living in these communities, we can predict that the informality of rental units, besides the issue of trafficking, should lead to frequent encroachments rights of tenants. One of the first resistance that the project had been carried out by one of the three (!) Real estate agencies operating in the community.
- ¹⁵ The traditional socio economic - income, education, etc.. undoubtedly characterize the community that is located in the range of poverty, however we highlight here just the data more directly related to the urban regularization issue.
- ¹⁶ This is information on those one per household who answered the questionnaire. The data nevertheless indicates that this is a community with strong temporal and cultural roots that should already be in your 2nd or already on the way to 3rd generation of residents.
- ¹⁷ See the difficulties encountered by the project at the end of this article.
- ¹⁸ From this information we can certainly link the following indicators: a) irregular land + informal employment + poverty, and its reverse b) registered property and formalized ownership + formal employment higher income level. A systematic study of this interdependence and its consequences would undoubtedly be relevant.
- ¹⁹ 75% of the community is likely to be settled (in fact, there is to subtract the tenants and those families living in risk areas).
- ²⁰ Performed in a dynamic participatory, its final product was approved in a meeting in the community.
- ²¹ The FBR has an Urban Adverse Possession (Usucapião) processed for 15 years in court!
- ²² The Minister of Cities, the (Housing Office???) Municipal Secretary for Housing, representatives of residents’ associations, the Public Defender, the Archdiocese of Rio de Janeiro and several local leaders attended this Assembly.
- ²³ Only six months have elapsed between the assembly and delivery of property titles. Of course, the FBR previous work in the area must be taken into account (surveying, registration socioeconomic status, mobilization, etc.). Anyway, the term of the administrative measure (months or even a year) is incomparable with the term of the lawsuits (years or even decades!).
- ²⁴ At this stage, the universe to settle is five thousand families; we conducted seven thousand visitors (an average of almost one and a half visit to each unit) for 2.500 entries made (50% or three visits made to each record). This loss is almost negligible (1%) and occurs, inter alia, because of the following: some of them request that the registration takes place at another time, others are not systematically found at home and others suspect the authenticity of the certification of the register.
- ²⁵ What is perhaps even more difficult to be understood by the residents, for at least the politicians are seen as aiming for votes, how about an entity as the foundation, which provides a free service, which would have real goals?
- ²⁶ The PAC works that started in the community, which was subsequent to our presence there, involved the resettlement of hundreds of families. This was widely publicized by the media and it made us feel that resistance to our enrollment grew exponentially, because families feared to be evicted from their homes!

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Avanços legais na luta por uma cidade mais justa

Celso Santos Carvalho
Denise de Campos Gouvêa
Sandra Bernardes Ribeiro*



A definição de projetos transformadores da experiência do dia a dia
ocupa um lugar fundamental na construção da utopia.
Ermína Maricato

Uma das características marcantes das cidades brasileiras é a irregularidade fundiária urbana. Milhões de domicílios são irregulares porque não só estão à margem das leis que defendem a propriedade, mas também à margem das leis urbanísticas e ambientais.

Milhões de famílias, as mais pobres, vivem sem segurança jurídica de suas posses, sem acesso à infraestrutura e aos equipamentos comunitários urbanos, sujeitas a riscos de morte relacionados aos escorregamentos de encostas e às inundações, ampliando a degradação ambiental que atinge toda a cidade. Assim, lutar pelo direito à moradia da população mais pobre é também lutar por uma cidade mais justa e equilibrada do ponto de vista social e ambiental.

Entendendo essa situação, o Movimento pela Reforma Urbana, que congrega os segmentos de luta pela moradia - setores acadêmicos e profissionais, organizações não governamentais, gestores e técnicos dos poderes públicos, principalmente municipais - luta desde a década de '60 para fazer valer, no país, o direito à moradia.

História recente

A sociedade entendeu e se sensibilizou com nossa luta e a Assembléia Nacional Constituinte, em 1988, incluiu na Carta Magna o Direito à Moradia e o Princípio da Função Social da Propriedade. De fato, em seu artigo 5º, inciso XXIII, a Constituição Federal preconiza que a propriedade deve cumprir sua função social, enquanto no artigo 182 estabelece que o Plano Diretor é o instrumento básico para definição da função social da propriedade e no artigo 183 trata da garantia do direito à moradia, estabelecendo as condições em que a posse confere ao morador o domínio pleno ou útil sobre o imóvel urbano particular.

Em 2001, a Lei Federal nº 11.257, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição e apresentou os instrumentos jurídicos necessários para concretização desses princípios, abrindo espaço para que a regularização fundiária de interesse social pudesse finalmente se colocar como uma política pública relevante.

O Estatuto da Cidade consolidou o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, ferramenta valiosa para expressar o “projeto de cidade” que precisa ser aprovado por lei municipal mediante um processo de participação popular democrático que deve mobilizar o conjunto da sociedade, para discutir e estabelecer um pacto sobre o uso e ocupação do solo no Município. Portanto, é o Plano Diretor que diz qual é a destinação de cada parte do território municipal. Além dos instrumentos existentes antes da Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade reconheceu a necessidade de viabilizar novas formas de acesso à terra urbana para os mais pobres, por meio de normas especiais. Regulamentou o instrumento já existente da usucapião especial urbana que deve ser usado para a regularização das ocupações em áreas privadas e avançou no sentido de admitir sua utilização de forma coletiva.

O Estatuto da Cidade dá um salto qualitativo também com relação aos processos de gestão urbana autoritária e elitista, historicamente conhecidos no país, explicitando, em vários itens, o imperativo da gestão democrática da cidade. Define todo um capítulo, destacando vários instrumentos de participação, tais como: conselhos, debates e audiências públicas, com o objetivo de tornar a gestão urbana domínio público daqueles que produzem as cidades e o território municipal.

Política nacional

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o governo federal finalmente incorporou-se à luta pelo direito à moradia, instituindo o primeiro programa nacional de regularização fundiária urbana, o Programa Papel Passado, coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

Nosso objetivo é de fazer parte do esforço nacional pela regularização fundiária com vistas a fazer valer, na prática, o que diz a Constituição, garantindo a todos os cidadãos o título registrado do seu local de moradia. Para isso, apoiamos os Municípios, Estados, Organizações Não Governamentais, Associações de Moradores, Defensorias Públicas e todos os agentes locais que, cotidianamente, trabalham junto às comunidades carentes para regularizar os bairros construídos com o próprio esforço da população.

Além de transferir recursos do Orçamento Geral da União para que esses parceiros possam desenvolver os trabalhos de regularização, o Programa Papel Passado realizou seminários para troca de experiências entre agentes locais, elaborou cursos à distância que atenderam a quase dois mil técnicos de todo o país, publicou material didático, construiu acordos de cooperação técnica com cartórios de registro de imóveis e realizou várias ações de divulgação.

Mas talvez a principal forma de apoio do governo federal, implementada em conjunto com o Congresso Nacional, foi a adequação da legislação federal, no sentido de remover os obstáculos legais à regularização.

No que diz respeito às ocupações em terras públicas, especialmente terras da União, a Lei Federal nº 11.481/07 instituiu mecanismos mais ágeis para a regularização das terras da União, retirando os principais obstáculos jurídicos e aperfeiçoando sua legislação patrimonial de maneira a simplificar e desburocratizar os processos de entrega de títulos de posse ou propriedade às famílias de baixa renda. Essa lei também facilita a transferência de imóveis ociosos da União para projetos e programas habitacionais de interesse social.

Em 2009, a Lei Federal nº 11.952, ao tratar da regularização fundiária da Amazônia, incluiu mecanismos ágeis que permitem a doação aos municípios das terras públicas federais inseridas em áreas urbanizadas e em áreas para expansão urbana. Agora, os 170 municípios da Amazônia Legal que têm sua área urbana implantada, total ou parcialmente, sobre áreas públicas federais e que se encontravam, dessa forma, irregulares, o que os impedia de promover o desenvolvimento econômico e social, têm o direito de receber da União essas áreas para realizar a regularização fundiária em nome dos moradores.

Uma nova ordem jurídico-urbanística

Com relação às ocupações em terras privadas, nossa legislação incorporou do Direito Romano o conceito da “usucapião”, segundo a qual aquele que exerce a posse produtiva de um local por certo prazo, sem que haja oposição, passa a ser proprietário dessa terra.

O artigo 183 da Constituição Federal definiu que, no caso de áreas urbanas, o terreno objeto de usucapião deve ter, no máximo, 250 m². O uso deve ser para moradia e a posse mansa e pacífica deve ser de, no mínimo, cinco anos. Para fazer valer este direito, o morador deve solicitar seu reconhecimento à Justiça, por meio de uma ação de usucapião especial urbano. Para provar o atendimento aos requisitos exigidos, o posseiro precisa demonstrar os limites físicos do terreno e dos vizinhos e identificar confrontantes, além de comprovar o tempo de ocupação. Normalmente é necessário nessa ação o concurso de peritos judiciais para atestar todas essas condições, editais para divulgação junto a pretensos proprietários ou interessados, além de uma série de exigências difíceis de serem atendidas pelos pobres.

O Estatuto da Cidade, em seus artigos 9º a 14º, buscou remover alguns desses obstáculos, introduzindo a modalidade de usucapião coletiva, na qual não é necessária a identificação de cada lote, mas apenas a do conjunto da área a ser regularizada, gerando a constituição de um condomínio especial com frações ideais pertencentes a cada posseiro. Além disso, instituiu que a iniciativa da ação pode ser da associação de moradores da comunidade envolvida, além, é claro, do conjunto de moradores. No entanto, não superou a necessidade de declaração do direito pela Justiça, com seus processos complexos e demorados.

Finalmente, a Lei Federal nº 11.977/2009 trouxe a primeira lei nacional de regularização fundiária urbana que, entre outros avanços, instituiu os instrumentos da Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse. Esses novos instrumentos legais permitem solucionar, por via administrativa, os casos de regularização de ocupações de interesse social em áreas privadas onde não existe oposição de antigos proprietários, evitando as demoradas e custosas ações judiciais de usucapião.

Pelo Instrumento da Demarcação Urbanística, o poder público delimita a área objeto de regularização fundiária de interesse social, identifica a situação dominial dos terrenos envolvidos e edita um auto de demarcação, solicitando ao Cartório de Registro de Imóveis que averbe sobre as matrículas existentes o auto de demarcação para fins de regularização fundiária.

Cabe ao Cartório tornar pública a solicitação, por meio de editais, e fixar o prazo para eventuais impugnações ou manifestação de interessados. Decorrido o prazo sem que haja oposição válida, o Cartório registra o auto de demarcação.

A seguir, o poder público elabora o projeto de regularização fundiária, que deve identificar as áreas de uso público (como ruas, vielas e praças), as quadras e lotes, demonstrando que cada lote não excede a área de 250 m², além de caracterizar e qualificar os moradores. Com esse projeto, o Cartório de Registro de Imóveis pode registrar a posse de cada morador, por meio do Auto de Legitimação de Posse, emitido pelo poder público.

Decorridos cinco anos do Registro da Legitimação de Posse sem que haja nenhuma contestação adicional, o Título de Legitimação de Posse é transformado em Título de Propriedade por simples requerimento do titular do direito, posto que ficou logicamente comprovado o atendimento a todas às exigências do artigo 183 da Constituição Federal.

Todo esse esforço do governo federal em remover os obstáculos legais tem refletido no incremento da regularização fundiária urbana no país, que passou a fazer parte da agenda da política urbana de Estados e Municípios.

Estamos cientes que o nosso desafio ainda é imenso, mas a implementação dos novos instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse contribui para o fortalecimento e a consolidação da nova ordem jurídico-urbanística no país.

***Celso Santos Carvalho**, engenheiro civil, especialista em infraestrutura, Secretário Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

Denise de Campos Gouvea, arquiteta e urbanista, assessora do Departamento de Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos da Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

Sandra Bernardes Ribeiro, arquiteta e urbanista, gerente do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos da Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

Legal progress in the struggle for a fairer city

Celso Santos Carvalho,
Denise de Campos Gouveia
e Sandra Bernardes Ribeiro*

One of the striking characteristics of Brazilian cities is irregular urban land ownership. Millions of families live in illegal situations, breaching property laws while also failing to comply with town planning and environmental regulations. Millions of families, the poorest of the poor, live without juridical security for their homes, lacking access to infrastructure and community facilities, threatened with death due to landslides and floods, and aggravating urban degradation that affects the entire city. Thus, battling for the right to housing for the poorest segments of the population also means crusading for a fairer and better balanced city, from the social and environmental standpoints.

Well aware of this situation, the Urban Reform Movement – which gathers together segments struggling for housing, academic and professional sectors, non-governmental organizations, and government administrators and technicians, particularly from municipal agencies – has been fighting since the 1960s to establish the right to housing on a firm footing in Brazil.

Recent history

Society has understood and become keenly aware of this struggle, with the Brazilian Congress including the right to housing in the nation's 1988 Constitution, together with the principle of the social function of property. In fact, Article 5, item XXIII of this Constitution stipulates that property must fulfill its social function, while Article 182 establishes that the Master Plan is the basic tool for defining the social function of property, and Article 183 addresses the guarantee of the rights to housing, establishing the conditions under which possession endows residents with full or useful domain over private urban properties.

Known as the City Statute, Federal Law N° 11,257 regulated Articles 182 and 183 of the Brazilian Constitution in 2001, introducing the legal tools required to firm up these principles, while also paving the way for land title legalization in the social interest to be implemented as a valid public policy.

The City Statute consolidated the Master Plan as the basic tool deployed by urban development policies, as a valuable instrument for expressing the “city project design” that must be approved through municipal laws and democratic grassroots participation processes that must mobilize society as a whole, in order to discuss and establish a covenant on the development of the municipality.

Consequently, it is the Master Plan that must decide on the uses allocated to each part of the municipal territory. In addition to the instruments available prior to Brazil's 1988 Constitution, the City Statute acknowledges the need to ensure the feasibility of new forms of access to urban land for the poorest segments of the population, through special rules. It regulated the existing instrument of special adverse possession in urban areas, which must be used for legalizing squatter settlements on private land, moving ahead through accepting the use of this instrument on collective bases.

The City Statute also took a quantum leap away from authoritarian and elitist urban management processes that have historically prevailed in Brazil. At various points, this Statute clearly expresses the pressing need for democratic administration of the city. It devotes an entire chapter to this aspect, mentioning several instruments (such as councils, discussions and public hearings) designed to bring urban administration of the public domain within the reach of those producing cities and municipal territories.

Brazilian policy

With the establishment of the Ministry of Cities in 2003, the Brazilian Government finally joined the struggle for the right to housing, implementing the first National Land Title Legalization Program (Programa Papel Passado) which was coordinated by the National Urban Programs Bureau.

Our goal is to tie in with nationwide efforts calling for land title legalization, in order to implement the precepts established in the Brazilian Constitution, ensuring registered titles to their homes for all citizens. To do so, we support municipalities and states, non-governmental organizations, residents associations, public defender's offices and all local agents that work closely with underprivileged communities every day, in order to legalize entire neighborhoods constructed through the efforts of their residents.

In addition to transferring funds from the Federal Budget, so that these partners can complete the tasks required for legalization, the Papel Passado Land Title Legalization Program has conducted seminars for local agents to exchange experiences, as well as distance learning courses that have trained almost 2,000 technicians all over Brazil, publishing educational materials and drawing up technical cooperation agreements with property registry offices, in addition to several publicity campaigns.

But perhaps the main type of support from the Brazilian Government, implemented jointly with the Brazilian Congress, was the adaptation of federal legislation in order to remove legal hurdles hampering legalization.

With regard to settlements on public lands, especially land owned by the Brazilian Government, Federal Law N° 11,481 / 2007 introduced more agile mechanisms for legalizing federally-held lands, sweeping away legal hurdles and fine-tuning legislation on federal assets in order to simplify and streamline the processes leading to the presentation of land possession or property titles to low income families. This law also made it easier to transfer vacant lands held by the Federal Government to housing projects and programs in the social interest.

In 2009, when Federal Law N° 11,952 addressed land title legalization in Amazonia, it included nimble mechanisms that allowed federal public lands to be donated to municipalities encompassed by urbanized areas, as well as areas earmarked for urban expansion. Now, the 107 municipalities in Legal Amazonia whose urban areas are lo-

cated fully or partially on federal public lands – which were thus illegal, hampering economic and social development – now have the right to receive these areas from the Federal Government in order to legalize the related land titles on behalf of their residents.

A new urban juridical order

In terms of squatter settlements on private lands, Brazilian Law absorbed the precept of adverse possession from Roman Law, which allows a squatter in productive and unopposed possession of a plot of land to become its owner after a specified length of time.

Article 183 of the Brazilian Constitution states that land subject to adverse possession in urban areas may not cover more than 250 m², and may be used only for housing, with undisputed possession for at least five years. In order to obtain this right, the squatter must apply to the courts for acknowledgement through a special action of urban adverse possession. In order to prove compliance with the list of requirements, the squatter must demonstrate the physical boundaries of the land and its neighbors, in addition to proving the duration of his occupancy. Legal experts are normally required in this type of action to attest to these conditions, with disclosure announcements published addressing the claimant proprietors or other stakeholders, in addition to a set of requirements that are unlikely to be met by poor people.

Articles 9 to 14 of the City Statute attempt to remove some of these hurdles, introducing collective adverse possession through which it is not necessary to identify each individual plots of land, but only the area to be legalized as a whole, resulting in the establishment of a special condominium with theoretical fractions assigned to each squatter. Moreover, it also allows the action to be filed by associations of residents living in the community in question, as well as the residents as a whole. However, it did not eliminate the need for the courts to issue a declaration of the right, with their complex and time-consuming procedures.

Finally, Federal Law N° 11,977/2009 ushered in Brazil's first Urban Land Title Legalization Act which, among other advances, established the tools required for land demarcation and legalization of possession. These new legal tools pave the way for administrative solutions to land settlement legalization cases in the social interest in private areas where there is no opposition from possible former landowners, thus avoiding long and costly law suits claiming adverse possession in the courts.

Through the urban land demarcation tool, the government authority demarcates the area earmarked for land title legalization in the social interest, identifying the ownership status of the land involved and promulgating an act of demarcation, requesting the Property Registry Office that holds the existing registrations to issue the act of demarcation for land title legalization purposes. This Property Registry Office must also disclose the application through public announcements and establish the deadline for challenges or claims from other stakeholders. On expiry of this deadline with no valid opposition, the Property Registry Office will register the act of demarcation.

Next, the government authority prepares a land title legalization project that identifies areas for public use (such as streets, alleys and squares), defining blocks and plots of land and demonstrating that each plot is no larger than 250 m², in addition to characterizing and qualifying the residents. With this project, the Property Registry Office can record possession for each resident through a declaration of legalization of possession issued by the government authority.

Five years after the registration of the legalization of possession with no other challenges or claims filed, the possession of legalization title

is transformed into a property title in response to a simple application from the holder of the right, logically assuming that all the requirements are met as set forth in Article 183 of the Brazilian Constitution.

All these efforts by the Brazilian Government to remove legal hurdles are reflected in the rising rate of urban land title legalization in Brazil, which now ranks high on the State and Municipal urban policy agendas. We are well aware that the challenges are still immense, but the introduction of new urban land demarcation and possession legalization tools are helping strengthen and consolidate Brazil's new urban juridical order.

***Celso Santos Carvalho**, civil engineer and infrastructure specialist, Secretary National Urban Programs Bureau.

Denise de Campos Gouveia, architect, town planner and adviser to the Urban Land Title Affairs Department, National Urban Programs Bureau.

Sandra Bernardes Ribeiro, architect, town planner and manager of the Urban Land Title Affairs Department, National Urban Programs Bureau.

PLANOS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO

A construção de cidades democráticas

Nabil Bonduki*

Os programas de regularização têm uma natureza essencialmente curativa e não podem ser dissociados de um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano.

Edésio Fernandes

Muitas cidades brasileiras estão, neste ano de 2010, formulando seus planos locais de habitação de interesse social. Trata-se de um momento privilegiado para debater o que se espera do planejamento habitacional, que pela primeira vez vem sendo colocado em prática no país, tendo como marco de referência fundamental o Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Os PLHIS são instrumentos para que os municípios possam formular estratégias para equacionar suas necessidades habitacionais presentes e futuras, de modo articulado com o PlanHab e com os planos estaduais. O planejamento habitacional foi previsto na nova Política Nacional de Habitação, implementada pelo governo Lula a partir de 2004, como um elemento essencial para um enfrentamento consistente do déficit habitacional. A elaboração do PLHIS faz parte deste processo e é um dos requisitos para que os municípios possam aderir ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, ao lado da existência do Conselho e do Fundo Municipal de Habitação.

A nova Política Nacional de Habitação

A PNH foi formulada nos anos de 2003/4, como desdobramento do Projeto Moradia, base do Programa de Governo Lula. Propunha uma estratégia para equacionar as necessidades habitacionais baseadas, entre várias medidas, na criação do Ministério e do Conselho das Cidades (ConCidades), articulação dos três níveis de governo, implementação do Estatuto da Cidade para garantir a função social da propriedade urbana, ampliação dos recursos do OGU para serem destinados ao Fundo Nacional de Habitação a ser criado, subsídio para a população de baixa renda e elaboração de planos habitacionais que garantissem um enfrentamento planejado da questão habitacional no país.

A 1ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003, com 2.500 delegados eleitos em mais de 3 mil municípios, consolidou as bases da atuação do governo, que encontrou, nos primeiros anos, enormes dificuldades para pôr em prática as propostas mais avançadas do seu programa, em função de uma política monetária ortodoxa, comandada pelo Ministério da Fazenda. Em 2003/4, sem subsídios significativos, continuaram a prevalecer os programas do FGTS criados no governo anterior, apesar dos esforços do Ministério das Cidades em priorizar a população de baixa renda, onde está concentrado o déficit.

A nova Política Nacional de Habitação (PNH) incorporou a maioria das propostas do Projeto Moradia¹. Apesar da oposição da equipe econômica, em 2005 o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social foi aprovado (Lei 11.124/05) e o governo comprometeu-se a aportar R\$ 1 bilhão por ano para subsidiar os programas habitacionais, valor nunca alcançado anteriormente. A mesma lei instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e exigiu de estados e municípios – se quisessem ter acesso aos recursos federais – a criação de estrutura institucional, com fundo, conselho e plano de habitação,

Aos poucos, elementos-chave da nova política habitacional foram sendo incorporados, com o apoio do ConCidades. A partir de 2005, a Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS possibilitou a ampliação significativa dos subsídios habitacionais com recursos desse fundo, que alcançou 1,85 bilhões em 2007. Com isso, ampliou-se o atendi-

mento à população de renda mais baixa, embora as regras estabelecidas não tenham conseguido viabilizar soluções nas regiões metropolitanas.

Em julho de 2005, a substituição do ministro Olívio Dutra gerou uma certa fragmentação do MCidades, que ainda buscava estruturar uma política urbana articulada para o país; este processo se aprofundou com saída, em 2007, dos secretários nacionais indicados por Dutra, com exceção da secretária de habitação. Com isto, as ações desenvolvidas na área da habitação perderam a possibilidade de se articular com as demais políticas urbanas – sobretudo a fundiária – o que reduziu seu alcance.

Isto ocorreu ao mesmo tempo em que as condições econômicas facilitaram a implementação das propostas da PNH e permitiram massificar a produção habitacional. Em 2007, o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que incluiu o maior programa de Urbanização de Assentamentos Precários já realizado no país. De 2002 a 2008, os recursos não onerosos destinados à habitação multiplicaram-se por vinte, prevendo-se cerca de 4 bilhões por ano de recursos não onerosos, além de um orçamento de cerca de 10 bilhões do FGTS destinado a habitação.

O governo atuou, ainda, para ampliar a produção de mercado, destinada para a classe média. A Lei nº 10.931/04 garantiu segurança jurídica para a concessão de financiamento e os bancos foram forçados a utilizar os recursos da poupança em financiamento habitacional. Num quadro de crescimento econômico, essas medidas geraram uma elevação no investimento em habitação do SBPE de R\$ 2,2 bilhões para cerca de R\$ 30 bilhões, entre 2002 e 2008. Vinte e quatro empresas do setor imobiliário abriram o capital na bolsa, gerando o que chegou a ser chamado, entre 2007 e 2008, de *boom* imobiliário. Para ampliar o mercado, estas empresas buscaram atuar nos segmentos da baixa classe média, que cresceu com a política econômica e salarial do governo Lula. A ampliação da produção de mercado representou uma forte demanda por terrenos e glebas aptos para a produção habitacional, encarecendo o custo da terra e criando ainda maiores dificuldades para a ação voltada para a faixa de interesse social.

foto: Luciano Mattos



Cooperativa Habitacional e Mista Shangri-lá, em Jacarepaguá,

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab)

Neste quadro de elevação dos recursos para habitação, entre 2007 e 2009, foi elaborado o PlanHab, com o objetivo de planejar as ações públicas e privadas, em médio e longo prazo, para equacionar em quinze anos as necessidades habitacionais do país². Concebido como um plano estratégico, com horizonte no ano de 2.023, buscou articular propostas estruturais com medidas a serem implementadas a curto e médio prazo. Elaborado com participação de todos os segmentos da sociedade que integram o ConCidades, suas propostas, es-

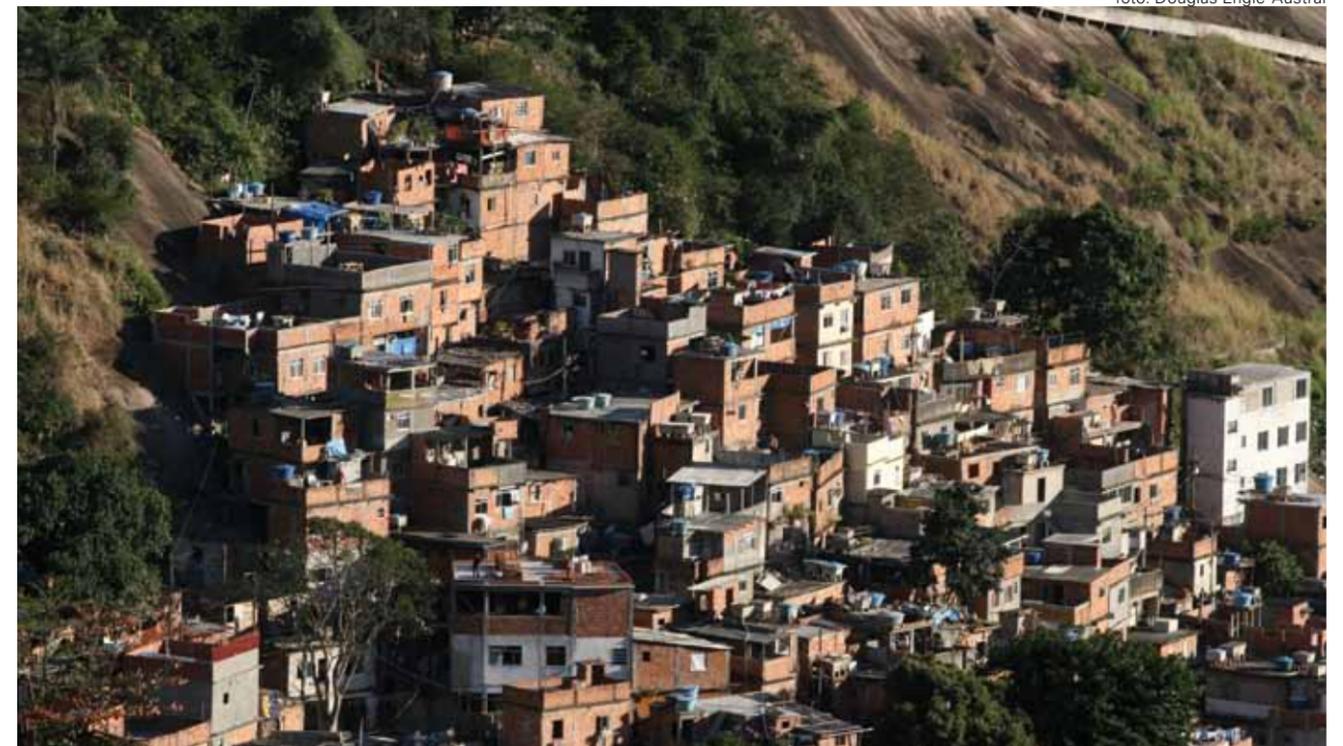
tratégias de ação e metas levaram em conta a diversidade da questão habitacional, as variadas categorias de municípios, as especificidades regionais e os diferentes olhares de cada segmento social.

A estratégia formulada exige a implementação de ações simultâneas nos quatro eixos prioritários: financiamentos e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; estratégias urbano-fundiárias. Esses eixos estão intrinsecamente articulados; não haverá alterações substanciais na política habitacional se não forem realizadas ações concomitantes nas quatro frentes.

A ampliação dos recursos para habitação, com estabilidade e previsibilidade ao menos por 15 anos, é uma proposta central do PlanHab. Ela é necessária para criar uma nova política de subsídio que possa beneficiar os mais pobres, que não têm nenhuma capacidade de assumir um financiamento e, ainda, os que podem pagar pouco, mas representam risco para os agentes financeiros e que, por isto, devem ser apoiados por um Fundo Garantidor, outra proposta estratégica do PlanHab. No entanto, para equacionar o problema habitacional no país, concluiu-se que não é suficiente atuar apenas no “eixo financeiro”.

Não adianta ampliar o crédito e o subsídio, se faltar capacidade institucional nas prefeituras, estados e no agente financeiro (Caixa) para uma atuação em larga escala, se não forem enfrentados os entraves na cadeia produtiva (cujos produtos, em geral, não estão adequados para atender à demanda de baixa renda) e, sobretudo, se não forem criadas novas condições para o acesso à terra urbanizada e regularizada para a produção da Habitação de Interesse Social (HIS), em condições urbanas e ambientais adequadas. Por isso, o PlanHab

foto: Douglas Engle-Austral



Favela da Roçinha

propôs ações simultâneas nos quatro eixos, sem o que erros do passado, como os do período do BNH, poderão se repetir.

Após analisar dois cenários de aporte de recursos orçamentários, o PlanHab propôs adotar, durante todo seu horizonte temporal (quinze anos), uma dotação estável de 2% do OGU e de 1% dos orçamentos estaduais e municipais, uma porcentagem três vezes maior do que foi previsto no PPA 2008-2011, que já incorporava a elevação dos recursos propiciada pelo PAC. Esta proposta coincidia com uma emenda constitucional de vinculação de receita à habitação, apresentada por segmentos da sociedade civil (entidades empresariais e movimentos de moradia) ao Congresso Nacional.

No entanto, antes que o PlanHab fosse aprovado e divulgado, a crise econômica internacional – que nasceu no setor imobiliário americano e chegou ao Brasil no segundo semestre de 2008 – gerou incertezas e paralisou a produção de mercado, pego no contrafluxo, pois estava em pleno processo de aceleração. Essa conjuntura foi determinante para que o governo decidisse investir com vigor no setor habitacional, anunciando o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que, maturado inicialmente no Ministério da Fazenda, surge como uma ação emergencial anticíclica de apoio ao setor privado para evitar o aprofundamento do desemprego, ameaça concreta na virada de 2009.

foto: arquivo FBR



A intervenção da Secretaria Nacional da Habitação, lastreada no PlanHab, deu conteúdo social para o programa, embora muito aquém do proposto. E, por outro lado, o PMCMV não deu a devida importância para os demais “eixos estratégicos” do PlanHab – sobretudo o urbano e institucional – não se preocupando com os impactos que um massivo e inédito investimento em habitação, alcançado com este programa, pode vir a gerar.

Frente à perspectiva de continuidade de grandes inversões neste setor, o que é positivo mas não pode ser feito à revelia do desenvolvimento das cidades, foi reforçada a necessidade de se priorizar o planejamento habitacional, sobretudo no âmbito municipal, para garantir que este investimento possa produzir cidades sustentáveis e socialmente justas, evitando gerar impactos negativos para as cidades e o meio ambiente.

O papel dos PLHIS num quadro de ampliação dos investimentos em habitação

Com o PMCMV, o governo acabou por adotar, na prática, o cenário mais otimista de inversão de recursos orçamentários proposto pelo PlanHab. Se esse patamar for mantido por quinze anos, conforme a estratégia do PlanHab, em tese seria possível equacionar as necessidades habitacionais do país. No entanto, tal inversão traz o risco de gerar efeitos nocivos para as cidades brasileiras.

Como já foi dito, o PMCMV não adota o conjunto das estratégias que o PlanHab julgou indispensável para equacionar o problema habitacional, sobretudo nos eixos urbano-fundiário e institucional, abordando a questão da habitação de maneira incompleta. O programa fixou-se exclusivamente na produção de unidades prontas, ao gosto do setor da construção civil, enquanto que o PlanHab prevê um leque mais amplo de alternativas, articulando o contexto urbano às soluções habitacionais. Nestas condições, a localização dos empreendimentos deste programa tende a ser inadequada, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, podendo gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, que significa a transferência do subsídio para a especulação imobiliária.

Estes riscos, inerentes a qualquer alternativa que implique na aplicação massiva de recursos em habitação, podem ser minimizados pelos municípios que se prepararem, com planejamento e legislação adequada, para receber tamanha produção. Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social, a cargo dos municípios, deve ser um importante instrumento para garantir a articulação entre os empreendimentos habitacionais e uma política urbana justa e democrática, conforme a estratégia prevista no PlanHab. Cabe aos PLHIS dimensionar a quantidade de terra necessária para enfrentar o déficit habitacional acumulado e a demanda futura, assim como planejar a localização dos empreendimentos habitacionais, condicionando a concessão de financiamento e subsídios a uma adequada inserção urbana dos projetos de Habitação de Interesse Social.

Formulados com participação da sociedade, os PLHIS devem definir os programas prioritários a nível local, reservar as áreas bem localizadas para atender a população de baixa renda, dimensionar os recursos necessários para enfrentar o problema, identificar os instrumentos urbanísticos que precisam ser

regulamentados para facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para a produção de HIS e propor a estrutura institucional adequada para enfrentar a questão da moradia.

Na Cidade do Rio de Janeiro, que concentra um enorme déficit habitacional e um desafiador problema de favelas, o Plano Municipal de Habitação pode cumprir um papel relevante, sobretudo se for considerado a fragilidade, para não falar inexistência, de um efetivo processo de planejamento urbano municipal, que se expressa na ausência de debate público e de consistência do Plano Diretor, cujas deficiências são notórias.

A mera existência de um processo participativo para a discussão do plano de habitação já significaria um grande avanço para a gestão democrática da cidade; uma boa leitura do problema fundiário, identificando glebas, terrenos e edifícios ociosos bem localizados, aptos para receber projetos habitacionais, lançaria luz sobre a indispensável revisão da localização, quase sempre periférica e distante, dos empreendimentos habitacionais que estão sendo implantados na cidade; a quantificação dos recursos necessários para colocar de pé uma estratégia destinada a enfrentar de modo consistente o déficit habitacional levantaria questionamentos sobre as prioridades de investimentos do Estado e do município.

Espera-se que a Fundação Bento Rubião, com sua longa trajetória de vinculação com os movimentos sociais e de proposição no problema da moradia do Rio de Janeiro, possa contribuir positivamente, em conjunto com os demais segmentos sociais, na formulação de um plano de habitação que construa uma estratégia bem articulada e consistente para equacionar o problema habitacional na segunda maior cidade brasileira.

*Nabil Bonduki é arquiteto e professor da FAU-USP. Em São Paulo, foi superintendente de Habitação Popular (gestão Luiza Erundina) e vereador pelo PT (2001-2004). Foi um dos coordenadores do Projeto Moradia (1999-2000), consultor da equipe que elaborou a Política Nacional de Habitação (2003-2004) e coordenador técnico do Consórcio PlanHab, contratado para elaborar o Plano Nacional de Habitação (2007-2009). Foi conselheiro do Conselho das Cidades (2004-2005) e do Conselho Gestor do FNHIS (2006-2007).

Notas de rodapé

¹ A Política Nacional de Habitação foi elaborada pela Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades entre 2003 e 2004, com a consultoria do Instituto Via Pública. Foi aprovada em dezembro de 2004 pelo ConCidades.

² O PlanHab foi elaborada pela Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades entre julho de 2007 e janeiro de 2009, com a consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, Lab-Hab/FAU-USP e Logos Engenharia. Foi aprovado em dezembro de 2009 pelo ConCidades.

The construction of democratic cities

Nabil Bonduki*

In 2010, many Brazilian cities are drawing up their local plans for low-income housing. This is a special moment for discussing what is expected from housing planning which is being implemented in Brazil for the first time, benchmarked to the National Housing Plan (PlanHab).

These Local Low Income Housing Plans (PLHIS) are tools through which municipalities can draw up strategies for meeting their present and future housing needs in ways that are closely linked to the National and State Plans. Housing planning was addressed in the new National Housing Policy implemented by the Administration headed by President Luiz Inácio Lula da Silva from 2004 onwards, as a key element for coping steadily with Brazil's housing shortage. The preparation of these Local Plans is part of this process and one of the requirements for municipalities to sign up with the National Low-Income Housing System, together with the establishment of Municipal Housing Funds and Councils.

New National Housing Policy

Brazil's new National Housing Policy (PNH) was drawn up in 2003-2004 as an outcome of the Housing Project that underpinned the program ushered in by the Lula Administration. It proposed a strategy for meeting housing needs based on setting up the Ministry of Cities and the corresponding Council (ConCidades) among various other measures, interconnecting all three tiers of Government and implementing the City Statute in order to ensure the social function of urban property, stepping up the funds of the Federal Budget earmarked for the National Housing Fund to be set up, with subsidies for low-income sectors of the population and the preparation of housing plans that ensure well-planned approaches to the housing issue in Brazil.

Held in 2003, the I National Cities Conference drew 2,500 elected delegates from more than 3,000 municipalities, consolidating the foundations of Government actions which encountered tremendous difficulties during the first few years in implementing the more advanced proposals in its Program, due to an orthodox monetary policy deployed by the Ministry of the Treasury. In 2003-2004, with no significant inputs, the programs underwritten by the Length of Service Guarantee Fund (FGTS) continued to prevail, established during the previous Administration, despite the efforts of the Ministries of Cities to assign high priority to low-income segments of the population where housing shortages are most severe.

Brazil's new National Housing Policy incorporated most of the proposals set forth in the Housing Project. 1 Despite opposition from the economic team, the National Low-Income Housing Fund was approved in 2005 through Law N° 11,124/05, and the government agreed to allocate R\$ 1 billion a year to these housing programs – the largest amount ever allocated. This same Law introduced the National Low Income Housing System (SNHIS) and required the States and Municipalities to set up the necessary institutional structures, with a Fund, a Council and a Housing Plan if they wished to access federal funding.

Little by little, key elements in this new Housing Policy have been included with the support of the Cities Council. From 2005 onwards, Resolution N° 460 issued by the Curator Council of the Length of Service Guarantee Fund (FGTS) paved the way for significant expansion of housing subsidies through allocating funds, which reached R\$ 1.85 billion in 2007. This expanded the services offered to the lower-income segment of the population, although the rules introduced were unable to ensure the feasibility of solutions in Metropolitan Regions.

In July 2005, the replacement of Minister Olívio Dutra caused a certain fragmentation in the Ministry of the Cities, which was still striving to structure a tight-knit urban policy for Brazil; the situation worsened in 2007 with the departure of the National Secretaries appointed by Dutra, except for the Housing Bureau. As a result, actions implemented in the housing area lost the capacity to network with other urban policies – above all those addressing land ownership – which curbed their scope.

This took place at the same time as economic conditions were streamlining the implementation of the proposals presented by the National Housing Plan, allowing housing to be mass produced. In 2007, the Government launched the Accelerated Growth Program (PAC), which included the largest Squatter Settlement Urbanization Program ever implemented in Brazil. Between 2002 and 2008, funds granted to housing increased twentyfold, reaching some R\$ 4 billion a year in interest-free funding, in addition to a budget of some R\$ 10 billion drawn from the Length of Service Guarantee Fund (FGTS) and earmarked for housing.

The Government also took steps to expand this market, targeting the middle class. Law N° 10,931/04 ensured juridical security for granting loans, and banks were forced to allocate savings funds to financing homes. In a context of economic growth, these steps boosted investments in housing by the Brazilian Savings and Loan System (SBPE) from R\$ 2.2 billion to some R\$ 30 billion between 2002 and 2008. On the Stock Exchange, 24 companies in the real estate sector went public, triggering a property boom in 2007 and 2008. In order to extend the market, these companies strove to explore the lower middle-class segments, which were thriving with the economic wage policies introduced by the Lula Administration. The expansion of market output triggered heavy demands for lands where housing could be built, pumping up land prices and ushering in even greater difficulties for actions focused on housing for low-income segments of the population.

National Housing Plan

(PlanHab)

In this context of ample funds for housing between 2007 and 2009, Brazil's National Housing Plan (PlanHab) was drawn up in order to steer public and private actions over the medium and long-terms, in order to meet Brazil's housing needs in fifteen years.² Conceptualized as a strategic plan with a horizon extending to 2023, it strove to link structural proposals with steps to be implemented over the short and medium terms. Drawn up with the participation of all segments of society involved with the Cities Council, its strategic proposals for actions and targets took into account the diversity of housing issues and the many different types of municipalities, in addition to regional characteristics and the different viewpoints of each social segment.

The resulting strategy required the implementation of simultaneous actions in all four top priority areas: financing and subsidies, institutional arrangements, civil construction production chain, urban land title strategies. These areas are intrinsically intercon-

nected; there will be no substantial alterations to Brazil's Housing Policy unless concomitant actions are undertaken in all four areas.

The increase in funds allocated to housing, with stability and predictability for at least fifteen years is a core proposal of this Housing Plan. This is required in order to establish a new subsidies policy benefiting the poorest segments of the population that are quite unable to take out loans, as well as those able to pay a little, but offering risks for financial agents, which must thus be supported by a guarantee fund, which is another strategic proposal set forth in this Housing Plan. However, in order to resolve Brazil's housing problems, it is not sufficient to act only in the financial area.

There is no point in offering more loans and subsidies, if Local and State Governments – as well as the financing agent (Caixa Econômica Federal) – lack the institutional capacities to take action on large scales, removing hurdles along the production chain (whose products are generally not appropriate for responding to low-income demands) and above all if new conditions are not introduced for ensuring access to urban lands that are legalized for low-income housing under adequate urban and environmental conditions. This is why this Housing Plan proposes simultaneous actions in all four areas, without repeating the errors of the past, such as those dating back to the days of the National Housing Bank from the 1960s through to the late 1980s.

After analyzing two budget funding allocation scenarios, this Housing Plan proposed the adoption of a stable Federal Budget allocation of 2% within its planned time horizon of fifteen years, and 1% of State and Municipal budgets, which is a proportion three times higher than suggested in the 2008-2011 Pluri-Annual Plan, that already included the increased funding ushered in by the Accelerated Growth Program (PAC). This proposal coincides with a Constitutional Amendment tying revenues to housing, presented by segments of civil society (business entities and housing movements) to the Brazilian Congress.

However, before this Housing Plan was approved and announced, the international economic crisis – which began in the US real estate sector and reached Brazil during the second half of 2008 – triggered uncertainties and halted market output, reversing the flow, as it was speeding up steadily. This economic context was the determining factor prompting the Brazilian Government to invest vigorously in the housing sector, announcing the My House My Life (Minha Casa Minha Vida) Program, which, having initially matured at the Ministry of the Treasury, appeared as an anti-cyclic emergency action buttressing the private sector in order to halt rising unemployment, which was a looming threat in early 2009.

The intervention of the National Housing Bureau, grounded on this Housing Plan, endowed this Program with social content, although far less than proposed. On the other hand, the My House My Life Program did not assign the necessary importance to the other strategic mainsprings of the Housing Plan (above all urban and institutional aspects), failing to pay the necessary attention to the impacts that might be caused by unparalleled massive investments in housing through this Program.

Faced with the possibility of ongoing heavy investments in this sector, which is positive but cannot be pursued separately from urban development, it became increasingly apparent that housing planning should be ranked as top priority, particularly at the municipal level, in order to ensure that these investments could produce sus-

tainable and socially fair cities, avoiding negative impacts on cities and the environment.

The role of Local Low Income Housing Plans in a context of rising investments in housing

With the My House My Life Housing Program, the Brazilian Government Plans drawn up by Municipalities must play an important role in ensuring close links between housing enterprises and fair and democratic urban policies, in compliance with the strategy set forth in the Housing Plan. These local plans must size the amount of land needed to resolve accumulated housing shortages while making provision for future demands, in addition to planning the location of housing enterprises, making the award of financing and subsidies conditional on proper urban insertion of these Low-Income Housing Projects.

Drawn up with the participation of society, these Local Housing Plans must define the high priority programs at the local level, setting aside well-located areas for low-income segments of the population, finding the resources needed to resolve the problem, identifying town-planning tools that must be regulated in order to streamline and lower the costs of access to urbanized land in order to produce low-income housing, and propose an appropriate institutional structure for addressing the issue of housing.

In the City of Rio de Janeiro, which has built up a massive shortfall in housing, with the challenging problems of its favela slums, the Municipal Housing Plan may play a leading role, when above all, when bearing in mind the fragility – if not the complete absence – of an effective municipal urban planning process, expressed through the dearth of public discussions and a consistent Master Plan, whose flaws are well-known.

The mere existence of a participative process for discussing the Housing Plan would already constitute a massive step forward for the democratic administration of the City. An in-depth reading of the land title problem, identifying well-located vacant lands and unused buildings that could be used for housing projects, spotlighting the vital review of housing enterprises being implemented in the City, almost always located in the more remote urban outskirts; the quantification of the funds needed to implement a strategy designed to address the shortfall in housing in a consistent manner, prompting questions about the investment priorities of the State and the Municipality.

With its impressive track record of working with grassroots movements and its determination to resolve the housing problem in Rio de Janeiro, it is expected that the Bento Rubião Foundation can contribute positively, together with other segments of society, towards drawing up a Housing Plan that could construct a tight-knit, consistent strategy for resolving the housing problem in Brazil's second-largest city.

*Nabil Bonduki is an architect and lecturer at the Architecture and Town Planning College, University of São Paulo (FAU / USP). In São Paulo, he was the Mass Housing Superintendent during the Luiza Erundina Administration, and a Town Councilor for the Workers' Party (PT), for the 2001-2004 term of office. He was one of the Housing Project Coordinators he (1999-2000), a consultant for the team that drew up the National Housing Policy (2003-2004) and the Technical Coordinator of the PlanHab Consortium, which was hired to draw up the National Housing Plan (2007-2009). He also held a seat on the Cities Council (2004-2005) and the Steering Committee of the National Low Income Housing Fund (FNHIS) in 2006-2007.

Footnotes

¹ The National Housing Policy was drawn up by the National Housing Bureau under the Ministry of Cities between 2003 and 2004, with consulting services rendered by the Instituto Via Pública. It was approved in December 2004 by the Cities Council.

² The National Housing Plan (PlanHab) was drawn up by the National Housing Bureau under the Ministries of Cities between July 2007 and January 2009, with consulting services rendered by the PlanHab Consortium, consisting of the Instituto Via Pública, Lab-Hab/FAU-USP and Logos Engenharia. It was approved in December 2009 by the Cities Council.

INCLUSÃO URBANA

Plano de Regularização Fundiária Sustentável do Município de Nova Iguaçu

Rafael Soares Gonçalves
Valério da Silva
Maria Olinda Sampaio
Virginia Murad*

Não é preciso muito esforço para perceber que o raio de impacto de uma intervenção de regularização fundiária não se faz sentir somente no espaço do assentamento.

Betania Alfonsin



As cidades brasileiras apresentam uma estrutura urbana marcada pela ocupação desordenada e pela presença de assentamentos informais. Nelas predominam a insegurança da posse, a precariedade das condições urbanísticas e a degradação do meio ambiente. É o caso de Nova Iguaçu, município pertencente à Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) que com os seus quase 800.000 habitantes enfrenta, atualmente, um grande déficit de infraestrutura urbana e uma alta taxa de informalidade do solo.

foto: arquivo FBR



Segundo estudo realizado pelo Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – CI-DE, 79,5% do total de domicílios de Nova Iguaçu são inadequados: 64,5 % apresentam carência ou deficiência de infraestrutura e 15 % adensamento excessivo (mais de 03 moradores por cômodo). Algumas situações são tão precárias, do ponto de vista urbano e ambiental, que apontam para a necessidade de ações urgentes, devido, inclusive, à presença de ocupações em áreas de alto risco ou de insalubridade para seus moradores.

Embora a imagem da favela seja a primeira que nos ocorre quando falamos em precariedade urbana, a irregularidade fundiária que caracteriza a ocupação do solo em Nova Iguaçu é, sobretudo, aquela proveniente da venda de lotes irregulares ou clandestinos. São bairros distantes das áreas centrais, formados pela justaposição de

loteamentos, via de regra irregulares, com padrão de moradia precário e inacabado, ambientalmente frágeis, carentes de serviços públicos de qualidade, infraestrutura e identidade urbana.

Diante da irregularidade presente no município, o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais¹ – PEMAS para Nova Iguaçu recomendou, em 2002, que fosse adotado pela prefeitura um processo permanente de regularização fundiária e de legalização para assentamentos subnormais, com estrutura administrativa própria e sistemática operacional e jurídica condizente com as carências levantadas e a realidade municipal.

Parceria para sustentabilidade

Foi celebrado, em 2005, um contrato entre a Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu e a Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião para a elaboração do Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável do município. Os estudos tiveram início em 2006 e se basearam nos princípios evocados pelos marcos regulatórios (art. 182 e 183 da CF 88 e Lei 10.257/01 - Estatuto da Cidade) e nas prioridades para o setor habitacional determinadas pelo novo Plano Diretor Participativo (ainda em aprovação na Câmara dos Vereadores). O objetivo era identificar as prioridades que devem nortear a política municipal de regularização fundiária, consoante a política urbana e a política de provisão habitacional como um todo, visando à democratização do acesso à terra e à consolidação do direito à moradia digna para os habitantes de Nova Iguaçu.

A proposta do Plano é buscar soluções para os problemas relativos ao reconhecimento jurídico das posses dos moradores, hierarquizando as situações identificadas e criando uma base para dar suporte às atuações, caso a caso. Entendemos que a concessão de títulos sem uma melhoria significativa das condições urbanísticas não configura uma regularização fundiária sustentável e não contribui para deter o crescimento da irregularidade. Assim, os programas e medidas definidas pelo Plano estabelecem intervenções voltadas não somente à regularização fundiária *strictu sensu*, mas à melhoria efeti-

va da qualidade de vida nesses assentamentos. Isso significa prover serviços públicos de qualidade, afastar todo risco ambiental e promover a integração plena de seus habitantes à dinâmica urbana do município.

Política pública para o setor habitacional

A Regularização Fundiária de áreas informais consiste em legalizar a propriedade, a posse e o uso do solo urbano, mediante o cumprimento das normas institucionais vigentes, assegurando a função social da propriedade e da cidade. No entanto, não pode se limitar a ser um conjunto de instrumentos jurídicos para a concessão de títulos de terra. Deve ser pensada como parte de uma política pública para o setor habitacional.

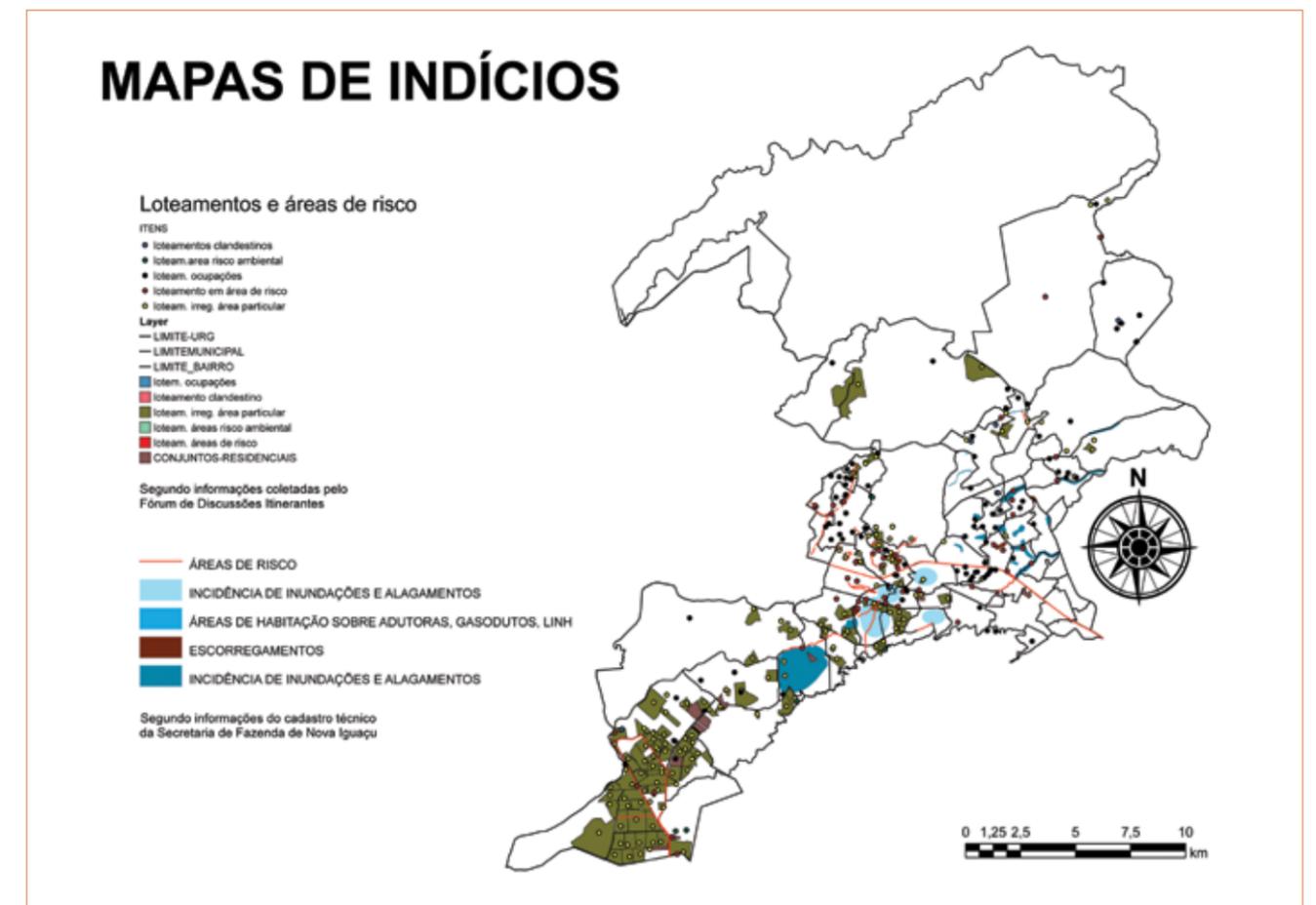
A questão fundiária é uma encruzilhada complexa de questões sociais e envolve diversos atores. A elaboração de um Plano de regularização fundiária não deve ser compreendida como a imposição de uma série de regras e princípios sem uma associação direta com a realidade. Oriundo de um diagnóstico prévio e elaborado com a participação da população envolvida, que também será responsável, posteriormente, pela gestão, que implica monitorar e avaliar sua implementação, o Plano deve propor grandes linhas de atuação, para as quais será imprescindível retorno e reflexão constantes.

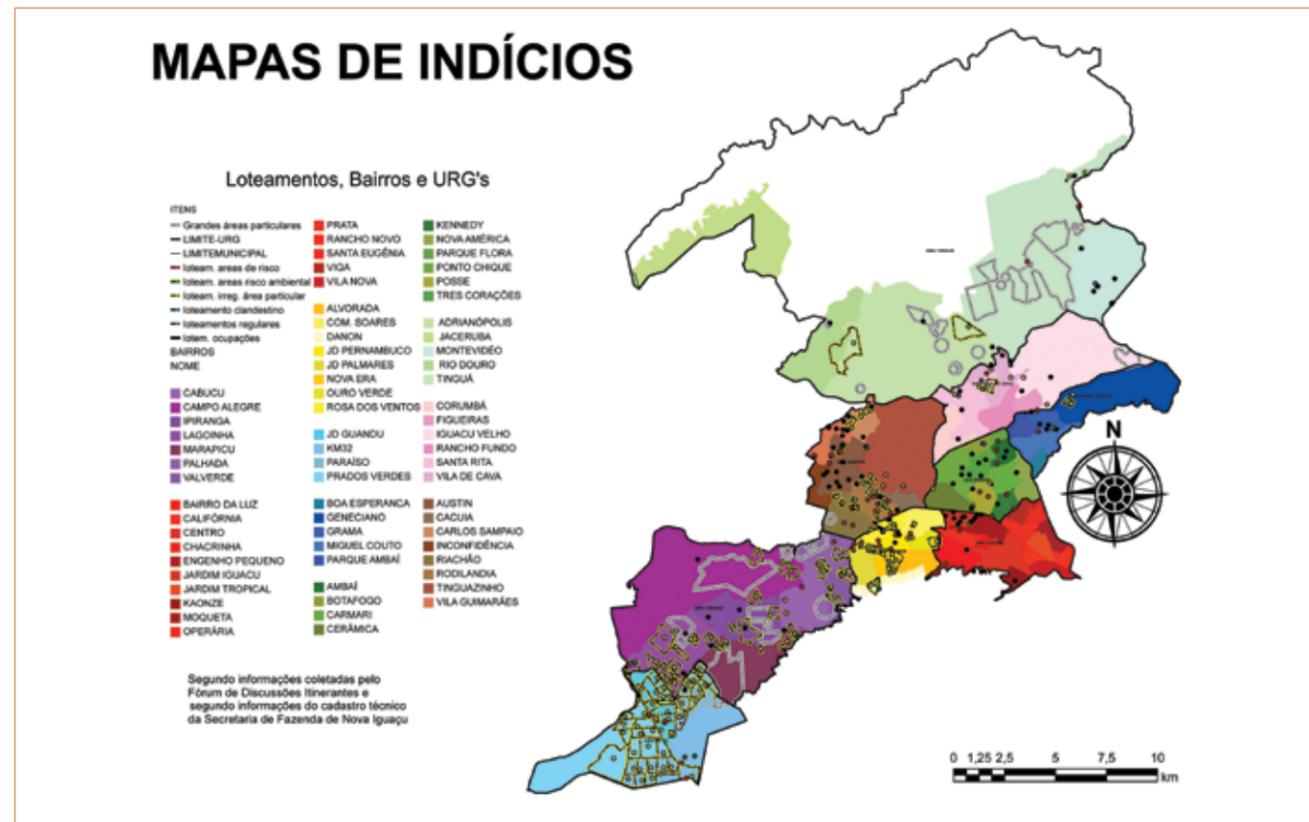
Assim, uma primeira justificativa para elaboração do Plano de regularização fundiária para o município consiste no fato de que o combate à informalidade urbana e a integração de as-

sentamentos precários à cidade não deve ser buscado em projetos pontuais ou emergenciais, mas deve se tornar parte da agenda política do município. Além disso, deve mobilizar pessoas e recursos e institucionalizar, na máquina administrativa, todos os esforços necessários para empreender uma política sustentável para o setor. A concretização desse objetivo, em particular, exige o conhecimento acerca das diversas linhas programáticas a serem desenvolvidas, os objetivos a serem atingidos, bem como o detalhamento de todas as fases do processo de regularização fundiária.

Uma segunda justificativa consiste na importância de se articular a política de regularização fundiária com um conjunto mais amplo de intervenções públicas, tais como:

1. O provimento e construção de diversos tipos de moradias subsidiadas para a população de baixa renda, em especial para famílias com renda média de até três salários mínimos;
2. A destinação de vazios urbanos (áreas ociosas infraestruturadas) do município para regularização fundiária e construção de Habitação de Interesse Social, como é o caso, em Nova Iguaçu, dos imóveis da antiga Rede Ferroviária Federal SA – RFFSA;
3. A reversão do padrão de crescimento excludente da cidade com investimentos em infraestrutura, equipamentos, mobilidade e transporte para o conjunto dos bairros do município.





O que é o Plano do Município de Nova Iguaçu?

O enfrentamento da questão dos assentamentos precários requer uma atuação articulada dos poderes públicos no sentido de lançar as diretrizes para o desenvolvimento sustentável da cidade e estabelecer critérios e prioridades de atuação nos parcelamentos irregulares. A proposta é formular um Plano de atuação para todo o município, que resulte em diferentes programas, subprogramas e projetos de intervenção, de acordo com as diretrizes e linhas programáticas do Plano Diretor Participativo e do Plano Nacional de Habitação – PlanHab.

O objetivo geral do Plano é, dessa forma, orientar as ações necessárias para identificação, classificação, hierarquização e regularização fundiária dos assentamentos precários do município, priorizando as situações onde existam riscos ambientais ou ações de despejo em curso contra a população ocupante. O Plano visa, ainda:

- Legalizar a posse dos moradores de assentamentos precários e informais: favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços, em áreas públicas ou privadas, além de regularizar a situação de conjuntos habitacionais, que construídos pelo poder público, apresentam pendências fundiárias;
- Promover integração desses assentamentos à cidade e a inclusão social de seus ocupantes, que ainda não têm garantias ou segurança jurídica sobre a sua moradia, muito embora esta se apresente sob a forma de uma ocupação consolidada e plena de direitos;

- Delimitar os assentamentos objeto de regularização fundiária como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, visando sua inserção em programas e ações desenvolvidas pela prefeitura e a adoção de padrões urbanísticos especiais, com reconhecimento das diferenças existentes na produção do solo urbano;
- Promover medidas que possam garantir assessoria técnica, urbanística, jurídica e social gratuita a famílias, indivíduos, entidades, grupos comunitários e movimentos no interior das ZEIS e bairros circunvizinhos, tendo como objetivos: a melhoria das condições de vida das famílias nas áreas em regularização e a contenção do crescimento da irregularidade fundiária;
- Resgatar o Direito à Moradia Digna e o Direito à Cidade, garantindo a função social da cidade e da propriedade;
- Promover o reconhecimento dos direitos sociais e constitucionais de moradia e da qualidade de vida dos cidadãos, estimulando, sobretudo, a utilização dos novos instrumentos jurídicos previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, de forma individual ou coletiva, como a usucapião urbana, a concessão de uso especial para fins de moradia e a legitimação da posse;
- Consolidar, através do reconhecimento legal da posse da área em que moram, da melhoria gradativa das habitações e das condições de moradia por parte do poder público, os direitos decorrentes da condição de cidadão e morador formal da cidade.

Caminhos e conquistas

Diante da realidade do município de Nova Iguaçu, três medidas formuladas merecem ser salientadas.

Em primeiro lugar, o Plano procurou reforçar a participação da população nos programas e projetos que dizem respeito às suas necessidades básicas, reconhecendo a participação popular como um requisito fundamental para o sucesso das políticas públicas. Essa conduta confere sustentabilidade às ações e aumenta a eficiência das mesmas, por aproximá-las das reais demandas e diagnósticos da população. Em vez de criar uma nova arena de participação, o Plano procurou reforçar o Conselho da Cidade – COMPURB, criando, em seu bojo, a Câmara Setorial de Regularização Fundiária, visando estimular a participação dos moradores e associações na formulação e aplicação de medidas voltadas para a regularização fundiária no município.

O Plano propõe ainda: incorporar rotinas de fiscalização do uso e ocupação do solo, para prevenção do crescimento da irregularidade, associadas ao aumento da oferta de novas unidades habitacionais de interesse social e criar um núcleo multidisciplinar para gerir as ações referentes à regularização fundiária e à articulação com as diversas secretarias municipais, com as diferentes instâncias governamentais e demais esferas públicas, assim como com lideranças e atores locais. Além de coordenar os esforços públicos em prol da regularização fundiária dos assentamentos precários e informais, esse núcleo deverá prestar assessoria técnica à população, mediando conflitos de uso e ocupação do solo, na busca de soluções, sem remoção dos moradores, salvo em casos de risco de vida, de insalubridade ou de ocupações em áreas de preservação permanente.

Ao longo do desenvolvimento dos trabalhos, foi preciso enfrentar a realidade da configuração fundiária em Nova Iguaçu, onde, só para citar um exemplo mais contundente, a Santa Casa da Misericórdia possui perto de 20% do solo urbano do município (ver box). Uma parcela dessas terras foi loteada e vendida, mas muitos PALS dos loteamentos em questão não foram aprovados pela prefeitura, o que impediu que os compradores registrassem seus imóveis. Outras terras estão ocupadas há vários anos, constituindo aos ocupantes direito à usucapião. O Plano deu prioridade à regularização fundiária dessas áreas, estimulando convênios com a Santa Casa ou com qualquer outro grande proprietário do município para dispor desses terrenos para fins de regularização ou provimento de habitação social, em troca de remissões de dívidas municipais dos proprietários ou concessão de certificados de potencial adicional de construção.

Para finalizar, é importante enfatizar que o Plano não se limita a ser um conjunto de preceitos e boas intenções, mas consubstancia-se em Minuta de Projeto de Lei de Regularização Fundiária, que, uma vez aprovada pela Procuradoria do município, será apresentada às comunidades envolvidas e à sociedade civil para discussão e endosso. De posse desse instrumento legal, a população, que já participou da elaboração do Plano, pode cobrar a realização das ações previstas nos programas, subprogramas e projetos que serão elaborados pelo núcleo da prefeitura responsável pela regularização fundiária, bem como monitorar sua implementação e avaliar seu impacto na redução da informalidade e da inadequação habitacional no município.

O caso da Santa Casa

A Santa Casa das Misericórdias é um dos maiores proprietários de terras no município de Nova Iguaçu. Possui quatro fazendas – Madureira, Morro Agudo, Tinguá e São José – que ocupam, em área urbana e rural, 36.072.680 m² de área. Essas terras foram desmembradas em loteamentos, ocupadas ou vendidas (algumas glebas foram recuperadas e regularizadas através da venda para os próprios ocupantes) e apresentam, atualmente, um passivo considerável de irregularidade de processos de alienação. Assim, o escritório da Santa Casa em Nova Iguaçu não sabe dizer com precisão quantos são, nem onde se localizam os bens de sua propriedade.

*Rafael Soares Gonçalves é Doutor em História urbana pela Universidade de Paris 7, Professor assistente do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

Valério da Silva é Assistente Social, Coordenador do Programa Terra e Habitação da FBR.

Maria Olinda Sampaio é Arquiteta e Urbanista, mestre em Habitação, Planejamento e Tecnologia pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A. – IPT – USP – Universidade de São Paulo.

Virginia Murad é Arquiteta e Urbanista, Especialista em Planejamento Urbano e Políticas Públicas, Pósgraduada em Economia Urbana pela Faculdade Bennett e em Direito Urbano e Ambiental pela PUC. Responsáveis pela elaboração do Plano de Regularização Fundiária Sustentável do Município de Nova Iguaçu, integram a equipe técnica da Fundação Bento Rubião.

Notas de rodapé

¹ O Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS é um Programa que o Governo Federal concebeu, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Trata-se de um programa que faz a análise das condições de subnormalidade em áreas periféricas dos municípios e propõe sua superação por meio da implantação de projetos integrados, associados à capacitação técnica e administrativa das prefeituras.

Municipal sustainable land Regularization Plan Nova Iguaçu, RJ

Rafael Soares Gonçalves, Valério da Silva, Maria Olinda Sampaio e Virginia Murad*

Brazilian cities have an urban structure marked by disorderly use of urban land and the presence of informal settlements, ruled by insecurity of tenure, poor conditions and degradation of urban environment. This is the case of Nova Iguaçu, a city in the Rio de Janeiro Metropolitan Region (RMRJ) that – with almost 800,000 inhabitants – today faces massive shortages of urban infrastructure and a high rate of undocumented land possession.

A study carried out by the Rio de Janeiro Information and Data Center (CIDE) indicates that 79.5% of all households in Nova Iguaçu are inadequate: 64.5% of them lack infrastructure or are otherwise unsuitable or both; and 15% are over-inhabited (more than three residents per room). Some extreme situations require urgent action, especially high-risk occupancy or health hazards.

Although the image of the favela slum is the first thought that comes to mind when we speak of urban insecurity, the type of irregular housing that characterizes land occupancy in Nova Iguaçu is based mainly on the sale of irregular lots, resulting in neighborhoods that are distant from core areas, formed in general by the juxtaposition of irregular patterns of poor and unfinished housing, environmentally fragile and lacking good quality in public services, infrastructure and urban identity. Due to these irregularities, the Municipal Strategic Plan for Substandard Settlements (PEMAS¹) recommended in early 2002 that Nova Iguaçu should implement a permanent land legalization process for substandard settlements, with a new administrative structure and a legal and operational system tailored to the real needs of the city and municipal realities.

Partnership for sustainability

Consequently, the Nova Iguaçu Municipality and the Bento Rubiao Foundation signed an agreement in 2005 on the preparation of the Municipal Sustainable Land Regularization Plan, with studies beginning in 2006. Based on the principles established by regulatory major frameworks (Articles 182 and 183 and 88 of the 1988 Brazilian Constitution and the City Statute – Law N° 10,257/01) and the housing sector priorities introduced by the new Participative Master Plan for the City (still awaiting approval by the City Council) – these studies sought to identify the priorities that should guide the municipal urban land title regularization and housing policies in order to democratize access to land and consolidate the right to decent housing for the people of Nova Iguaçu.

The Plan seek solutions to problems related to legal acknowledgment of land possession by residents, ranking the situations identified by providing support for the proceedings in each case. Granting land titles without significant improvements in urban conditions does not lead to sustainable regularization or stop the spread of urban irregularity. Programs established by the plan set out measures aimed not only at regularization strictu sensu, but at real improvements in the quality of life for these settlements. This means providing good quality public services, removing environmental risks and promoting full integration of their residents (usually families with monthly earnings of up to 3 minimum wages) to dynamic urban areas.

Public policy for the housing sector

The regularization of informal areas means legalizing and formalizing the ownership, possession and use of urban land, subject to existing institutional arrangements and current institutional rules, ensuring the social functions of property and the city. The land issue is a crossroads of complex social issues and involves several actors. It thus cannot be limited to a set of legal instruments for granting land titles, but should rather be considered as part of a public policy for the housing sector.

The development of a regularization plan should not be understood as imposing a set of rules and principles with no direct association with reality of the city. Coming from a previously diagnosed context and drawn up with the participation of the people involved – who will also be responsible later for its management, in addition to monitoring and evaluating its implementation – this Plan must offer broad lines of activities for which feedback and reflection are essential.

Initially, battling informality and striving to integrate informal urban settlements or slums should not focus on specific projects or problems, but must instead be part of the municipal political agenda. It should also mobilize people and resources, and institutionalize, in the administrative machine, all efforts needed to implement a sustainable housing policy for this sector. Attaining this goal requires the development of various program guidelines, together with knowledge of the targets and stages of the regularization process.

The regularization policy must be coordinated with a broader set of public interventions:

1. the provision and construction of various types of subsidized housing for low-income segments of the population, especially families with average incomes of up to three minimum wages;
2. the allocation of vacant land (located in infrastructured idle areas) in the city for land regularization and construction of low income housing;
3. reversal of the expanding pattern of exclusion in the city through investments in infrastructure, equipment, mobility and transport.

What is it: the Nova Iguaçu Plan?

Addressing the issue of slum upgrading requires coordinated actions among the public authorities to launch the guidelines for the sustainable development of the city and establish criteria and priorities for action in regular steps, drawing up a plan of action for the entire city, that results in different programs, subprograms and intervention projects, according to the guidelines and policy perspectives of the Municipal Master Plan and the National Housing Plan (PLANHAB).

The overall objective of the Plan is to guide the actions for identifying, classifying, prioritizing and regularizing these settlements in Nova Iguaçu, assigning top priority to high-risk situations or evictions pending against the local population. It also aims at:

4. legalizing the possession for the inhabitants of informal settlements: slums, squatter settlements and illegal dwellings located in public or private areas, and regularizing the situation of government housing projects with land title problems;
5. promoting the integration of these settlements with the city and the social inclusion of their residents, who currently lack all guarantees or certainties about their homes, although their occupancy takes the form of consolidated actions and with extensive rights;
6. classifying settlements tagged for regularization as Special Zones of Social Interest (ZEIS), aiming at their inclusion in urban programs developed by the municipality, together with the adoption of special urban standards, taking into account different ways of producing urban space;
7. promoting measures that ensure free technical advice, planning, legal and social services for families, individuals, community groups and movements within these Zones and their surrounding neighborhoods, improving the living conditions of families in settlement areas and restricting the spread of irregular land occupancy;
8. redeeming the Right to Decent Housing and the Right to the City, ensuring the social functions of the city and property;
9. promoting recognition of constitutional rights, social housing and quality of life, especially encouraging the use of new tools provided in Brazil's 1988 Constitution and the City Statute, either individually or collectively, such as: urban adverse possession, special land grants for housing purposes, and legalization of possession;
10. consolidating formal citizenship rights through legal recognition of titles to homes, with steady improvements in housing and living conditions, as well as in public services in general.

Paths and achievements

Three steps should be highlighted in terms of land regularization confronting city reality:

First, the Plan sought to strengthen community participation in programs and projects related to their basic needs, acknowledging public participation as a fundamental requirement for the success of public policies. This participative approach confers sustainability on actions and increases their efficiency. Instead of creating a new arena for participation, this plan sought to strengthen the COM-PURB and creating the Land Title Regularization Chamber to encourage grassroots participation in the formulation and implementation of measures aimed at land use regularization in Nova Iguaçu.

In addition, this Plan includes routines for monitoring land use and occupancy in order to curtail irregular settlements, associated with the increased supply of new housing units of social interest and proposes the creation of a multidisciplinary sector within the municipality to manage the regularization process and link with various municipal departments, different governments and other public spheres, as well as with community leaders and social actors. This sector will provide technical advice to the population, settling disputes over land use and occupancy, finding solutions without removing residents, except in cases of risk to life, poor health or squatter settlements in permanent preservation areas.

As our work progressed, we had to face the reality of settling land disputes in Nova Iguaçu where – just to name a most striking example – the Holy House of Mercy owns nearly 20% of the urban land. Some of this land has been subdivided and sold, but many subdivisions were not approved by the Municipality, which prevented buyers from registering their properties. Other areas have been settled for many years, giving residents right to the land they occupy. This Plan assigns high priority to the regularization of these areas by encouraging partnerships with that institution, or any other landowner that disposes of land for settlement or social housing in exchange for municipal debt write-offs or granting certificates for potential additional construction.

Finally, it is important to emphasize that this Plan not only provides a set of rules and good intentions, but is embodied in the Draft Land Title Regularization Plan that, once approved by the Municipal Attorney General, will be presented to the communities involved and civil society in general, for discussion and endorsement. Armed with this legal instrument, the population that has participated in drafting the Plan may charge for conducting activities under the programs, subprograms and projects to be undertaken, monitoring its implementation and assessing its impacts on the reduction of informality and inadequate housing in the city.

The Case of the Holy House of Mercy

One of the largest landowners in the Nova Iguaçu Municipality, the Santa Casa das Misericórdias has four farms – Madureira, Morro Agudo, Tinguá and San Jose – covering 36,072,680 m² of urban and rural land. Separated into lots these areas were occupied or sold (some plots have been retrieved and their occupancy dealt with) and are currently involved in a large number of conflicting land title claims.

* Rafael Soares Gonçalves holds a Ph.D. in Urban History from the University Paris 7, and is an Assistant Professor in the Social Services Department of the PUC University – Rio.

Valério da Silva is Social Assistant and Coordinator of Land and Housing Program on the FBR.

Olinda Maria Sampaio is Architect and Urban Planner, Master of Housing, Planning and Technology from the Institute of Technological Research of the State of São Paulo SA – IPT – USP ? Sao Paulo University.

Virginia Murad is Architect and Urban Planner, Specialist in Public Policies and Urban Planning, Post Graduate in Urban Economy from Bennett College and in Urban and Environmental Law from PUC – MG. Responsible for drafting the Sustainable Land Regularization Plan for the Municipality of Nova Iguaçu, they are part of FBR's technical team.

Footnotes

¹PEMAS: Devised by the Brazilian Government in partnership with the Inter-American Development Bank (IDB), the PEMAS Program analyzes substandard conditions in outlying urban areas and proposes upgrades through implementing integrated projects, tailored to Municipal technical and administrative capacities

MOVIMENTOS SOCIAIS

Agenda 2010 mobiliza lideranças e organizações populares

Participaram das entrevistas:
Valério da Silva, Sandra Kokudai,
Virginia Murad e Tania Coelho.



MOVIMENTOS SOCIAIS

Agenda 2010 mobiliza lideranças e organizações populares

Além do Fórum Mundial Urbano, da Conferência das Cidades em todas as suas instâncias, e do Fórum Estadual de Luta pela Reforma Urbana, entre outros espaços regionais de debates – tudo isso em um ano eleitoral –, a agenda de 2010 vem provocando crescente mobilização de lideranças e movimentos. A maioria já se prepara para os enfrentamentos em questões polêmicas ou para buscar o consenso e somar energias para o fortalecimento de lutas gerais. Entendendo que o momento é de buscar a maior visibilidade possível para a pauta comum dos movimentos populares, foi organizado também, em paralelo, um Fórum Social Urbano.

Estarão em destaque, entre muitas outras questões, as ocupações nas áreas centrais da cidade e as mudanças previstas nos projetos governamentais que querem “revitalizar” o centro do Rio. Crescem as denúncias de ameaças de remoção e despejo das comunidades que vivem em áreas nas quais prefeitura e governo do Estado projetam suas obras, como, por exemplo, o Túnel da Grota Funda, em Jacarepaguá, que vai mexer com 129 comunidades. É notório que a tendência dos eventos internacionais, como Copa do Mundo e Olimpíadas, já observada em edições anteriores, é despejar famílias pobres e esconder a população de rua.

Para que falassem nesta edição de suas trajetórias e perspectivas, a Fundação Bento Rubião convidou lideranças de movimentos que vêm fazendo história nas lutas pelo direito à moradia e à cidade. Conquistas, divergências, dificuldades, experiências concretas e perspectivas foram abordadas, com destaque para as ocupações nas áreas centrais da cidade. Há algum tempo a imprensa e as autoridades falam na “revitalização” do centro sem que se dê voz a quem trabalha e mora na região. São pessoas que, de alguma forma, serão atingidas pelas mudanças anunciadas, são lideranças que, em sua grande maioria, lutam há décadas pela reforma urbana, enfrentando toda sorte de violência, do corte de luz e água aos cassetetes, sem que a população saiba exatamente o que está

acontecendo. São fatos que não viram notícias.

Despejos de ocupações de prédios abandonados em passado recente foram realizados com violência. Para Marcelo Braga, da Central dos Movimentos Populares, “no Rio, ainda não é tão comum esta violência policial contra as ocupações do centro, como ocorre em São Paulo, porque na cidade do Rio de Janeiro o principal inimigo da polícia é o favelado, porém, isto pode estar mudando”.

Como protagonistas de um processo crescente de ocupação, reafirmando no cotidiano a militância pelos direitos de plena cidadania, representando os movimentos das ocupações tradicionais, como a Favela da Providência e o Quilombo da Pedra do Sal; das ocupações mais recentes (prédios), e, ainda, o movimento de cooperativas autogestionárias, falam a seguir: Jurema da Silva Constâncio, coordenadora nacional da União Nacional por Moradia Popular – UNMP; Ângela de Moraes, da coordenação do Quilombo das Guerreiras; Eduardo Rodrigues Filho, da ocupação Chiquinha Gonzaga e Central dos Movimentos Populares – CMP; Marcelo Braga Edmundo, coordenador da Central dos Movimentos Populares – CMO; Maria de Lourdes Lopes coordenadora do Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM e Maurício Hora, criador e coordenador do Favelarte.

“Juntos temos muito mais consistência e condição de vitória”.

Jurema da Silva Constâncio, Coordenadora nacional e estadual da União Nacional por Moradia Popular

A União Nacional por Moradia Popular - UNMP nasceu há 22 anos, em São Paulo, fruto do trabalho da Pastoral da Moradia Urbana. Conheci o trabalho na década de 90, mas só conseguimos trazer para o Rio em 2005, a partir de uma iniciativa da Fundação Bento Rubião, que nos levou, junto com a União Nacional de São Paulo, para uma visita às experiências de cooperativismo do Uruguai. Foi a partir daí, que conseguimos trazer a União para o estado e trabalhar com cooperativismo, mutirão, autogestão e propriedade coletiva. Hoje estamos em 21 estados. No Estado do Rio, começamos com a regional de Jacarepaguá e em quatro anos ampliamos para seis regionais: Santa Cruz e Zona Sul/ RJ, São Gonçalo, Nova Iguaçu, Magé e Duque de Caxias. Foi um salto de qualidade, num processo marcado por momentos distintos da luta envolvendo as ocupações; os Programas Crédito Solidário; e Minha Casa, Minha Vida e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS. O programa Minha Casa, Minha Vida veio na contramão do movimento. Em todo lugar encontramos incorporadoras vendendo Minha Casa, Minha Vida. De R\$ 26 bilhões, R\$ 1 bilhão é a parte que cabe aos movimentos sociais: R\$ 500 milhões para a área urbana e R\$ 500 milhões para a área rural. Ou seja, de R\$ 26 bilhões, os movimentos urbanos, com a maior concentração de déficit, têm R\$ 500 milhões. Em parceria com a Fundação Bento Rubião, fizemos, em 1995, a Cooperativa Habitacional e Mista Shangri-lá, em Jacarepaguá, primeira do estado. Eram 16 famílias até 1998 quando uma enchente arrasou Jacarepaguá, e várias outras famílias ficaram sem moradia. Ampliamos o projeto para mais 14 famílias num total de 30, sem recursos públicos. O que mais nos animou foi a constatação de que juntos temos muito mais consistência e condição de vitória. Com organização é possível brigar por propostas maiores. Tinha uma contribuição na conta de luz e os recursos iam para projetos de comunidades carentes, Já estava se desenhando a Ação da Cidadania do Betinho quando recebemos o primeiro cheque. E aí veio a discussão do grupo: o dinheiro curto não dava para construir e havia nove chefes de família desempregados. Criamos uma fábrica de tijolos de cimento, construímos casas e vendemos o material, mas o retorno era lento e tivemos que parar durante um ano. Em seguida, os recursos chegaram via Fundo Rotativo da Misereor, uma ONG alemã, e demos continuidade às construções. Foram quatro anos em mutirão nos fins de semana, 17 horas trabalhadas, marido, mulher e filho maior de 16. Foi a primeira cooperativa habitacional do Estado. Outras vieram, como a Cooperativa Habitacional e Mista

foto: André Telles



Cooperativa Habitacional e Mista Herbert de Souza, Jacarepaguá

Herbert de Souza, com 20 famílias, o Grupo Esperança, com 70 famílias e tem também o projeto da Gamboa, com 142 famílias. Nossa bandeira principal hoje na luta pela moradia é mutirão com autogestão e as propriedades coletivas, onde todos moram e ninguém é dono sozinho. Existe a discussão Mutirão X Empreiteira onde conta muito a planilha de custo; porque você fazendo a gestão e trabalhando em mutirão, a obra sai muito mais barata e a qualidade; principalmente a qualidade, é outra. Melhor fiscalização não há quando gerenciamos o projeto. Aí sim, podemos dizer “nós somos os donos dessa história aqui”. Existem, ainda, as barreiras da burocracia, mas existe também uma bagagem muito grande, fruto da luta de todos os movimentos em âmbito nacional, incluindo a Central de Movimentos Populares - CMP, o Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM e a Confederação Nacional das Associações de Moradores – Conam, cada um com suas bandeiras e caminhos. Hoje os movimentos se unem e se deslocam para apoiar aqueles que não estão organizados, mas que estão vivendo o mesmo problema. Nós vamos juntos; os movimentos todos pela moradia.

foto: Luciano Mattos



“Só moradia não resolve o problema”.

Ângela de Moraes, ocupação Quilombo das Guerreiras

Venho da zona oeste, da área de Pedra de Guaratiba, e do movimento das pastorais. Em um determinado momento a igreja ficou pequena. Quando a gente pensa numa interação de fé e vida, às vezes a igreja prioriza a fé, e fica aquela angústia de querer fazer alguma coisa além do próprio espaço, pela vida. Saí da igreja, mas em função de trabalhos pastorais tinha contatos com comunidades na área da luta por moradias. Fiquei sabendo que a Central de Movimentos Populares – CMP – e a Frente de Luta Popular – FLP estavam organizando o processo de ocupação Chiquinha Gonzaga. Foi aí, em 2004, que comecei a atuar no centro. Não participei do processo de ocupação do Chiquinha porque trabalhava no Downtown e trabalhar em shopping não deixa você fazer nada mais, mas tenho primos lá e depois da ocupação passei a me envolver mais nesse processo. A ocupação foi no dia 23 de junho de 2004 e gerou, em seguida, uma demanda muito grande. Toda vez que o movimento organiza uma ocupação, as pessoas batem nessa ocupação pra perguntar se vai existir um novo processo. E aí, a partir da Chiquinha, veio a Zumbi e Quilombo das Guerreiras, que é onde moro. Vieram outras. Foram ocupações consecutivas de 2004 a 2006, todas no centro, por razões históricas. Sempre que o Estado mexe com a cidade a população de baixa renda, o trabalhador é expulso para as áreas periféricas, embora continue a trabalhar no centro, Luto pelos nossos direitos. Ocupamos o centro do Rio porque ele está abandonado e não concordo com a palavra “revitalizar”. Revitalizar é dar vida. Chiquinha Gonzaga deu uma vida diferente na Rua Barão de São Félix; Zumbi deu mais vida ao entorno da Avenida Venezuela e Quilombo mudou a Francisco Bicalho. As ocupações estrategicamente ocorrem em áreas que contam a história do Brasil, seja explorando a questão quilombola, seja explorando as questões culturais. Cada uma tem um perfil. No prédio Quilombo das Guerreiras existe um grande teatro onde trabalhamos com o Teatro do Oprimido. Ocupar não é abrir espaço para que as pessoas entrem. Ocupar é discutir cidadania, é recuperar o tempo perdido e resgatar a questão do trabalho em grupo, a alfabetização, a volta aos estudos. O projeto Minha Casa, Minha Vida, por exemplo, teoricamente, muito bonito, com a preocupação com a mulher, o nome da mulher na escritura, é totalmente deficiente ao construir 11 mil casas em Pedra de Guaratiba sem uma escola de 1º Grau, sem um posto de saúde. Nossa luta não é só moradia; é moradia, trabalho, dignidade e o resgate da cidadania. Só moradia não resolve o problema. Ocupar não é só entrar em um espaço vazio. É muito mais. A cada dia que passa eu acredito mais nisso.

“Tudo é decidido pelo coletivo”.

Eduardo Rodrigues Filho, Morador da Chiquinha Gonzaga Central de Movimentos Populares – CMP

Sou camelô e, juntos, formamos um movimento. Nesta luta conheci lideranças da CMP e do MST e cheguei à ocupação 15 dias depois me integrei. Eu morava na Baixada, pagava aluguel de um quarto com cozinha e banheiro; tinha que sair cedo de casa pra chegar no trabalho e chegava tarde em casa.

Conversei com a minha companheira e decidi participar das ocupações. Estou até hoje na luta, batalhando junto com a rapaziada, que está lá toda de boa vontade, pra manter a ocupação organizada. Criamos a Associação de Habitação Popular Chiquinha Gonzaga, com reuniões quinzenais, onde são discutidas as metas da ocupação, quais as prioridades para a quinzena seguinte e aí são tomadas todas as decisões. Claro que internamente existem algumas pessoas contrárias a esse tipo de organização, mas como é o coletivo que decide, a maioria sempre prevalece. Hoje estamos aguardando com muita ansiedade o início das obras, de reforma do prédio, que começava em janeiro, passou pra março e agora vai ser em abril. Não sei quando isso vai acontecer. Entrou Estado no meio e a nossa esperança de fosse em sistema de autogestão, infelizmente, caiu por terra. Estou junto com a CMP, participando de todos os movimentos, ajudei a organizar algumas outras ocupações, após a Chiquinha Gonzaga. Mas, na prática, a Associação é só para pra agilizar o processo. Existe associação, mas apenas para termos um CNPJ para tentar instalar água, luz, etc. Para isso tem que ter pessoa jurídica que responda por esse movimento. Nossa organização interna é completamente diferente da organização de uma associação, que tem a figura do presidente que decide sozinho. Esse é um ponto para nós muito importante porque existem ocupações que têm dono, que não são organizadas pelos movimentos sociais. São espaços de interesses particulares que passam por cima da própria comunidade. Isso acontece e é preciso tomar muito cuidado para que algum morador não tente controlar aquela maquinazinha pra fazer o que quiser e dominar o processo. Por isso, é bom esclarecer que, na verdade, a associação é só uma ferramenta para ter um CNPJ, não é uma associação. No caso Chiquinha Gonzaga foi o próprio INCRA, proprietário do prédio, que nos orientou no processo de criação de uma associação, porque havia a possibilidade quem sabe, de um dia repassar o prédio diretamente para os moradores, mas isso não foi possível, e a associação está lá firme e forte. Entre nós, moradores, desde o início tudo é decidido pelo coletivo que delega tarefas à coordenação. Ninguém tem livre-arbítrio de fazer aquilo que quer. Primeiro tem que discutir com o coletivo. Nossa relação com a cidade não tem conflitos e o relacionamento dos moradores da ocupação com os vizinhos, a maioria comerciantes, é bem tranquila. Claro que tem sempre alguma coisa que pode incomodar, mas temos um relacionamento muito bom, com elogios ao nosso comportamento e à nossa maneira de proceder.

“Organizar e criar focos de resistência”.

Marcelo Braga Edmundo, Central dos Movimentos Populares – CMP

Em 2003 fui para a direção estadual da Central dos Movimentos Populares e neste mesmo ano me integrei às lutas pelo Direito à Moradia e às ocupações. Durante seis meses, com os companheiros da Frente de Luta Popular - FLP, entre outros segmentos, toda semana nos reuníamos na sede da CMP para organizar as ocupações. Este processo culminou com Chiquinha Gonzaga, um marco no retorno das ocupações urbanas no Rio. Inspirados pelos sem-teto que viviam na praça, ficamos acampados e vivemos momentos incríveis de força e

solidariedade. Em paralelo à ocupação, organizamos, no mesmo período, o que é hoje a Rede Contra a Violência, outro marco na luta das comunidades. Foram muitas conquistas e avanços, mas, hoje, a CMP está num processo de reestruturação, como todos os movimentos, inclusive os rurais. Especificamente em relação ao movimento de moradia não podemos virar simples administradores de projetos de reformas dos prédios. O movimento não pode se voltar para pequenas conquistas de uma construção aqui e outra ali, sob o risco de se afastar da luta mais ampla de transformação social. É claro que aí existem dois enfoques. O caminho hoje principal da Central é realmente dos projetos, de conquistas possíveis, dentro da sociedade que temos. Mas não podemos ficar parados nesse estágio da luta. Isso acontece no campo também. Depois de anos de enfrentamento, de assentar as famílias e dar início à produção perde-se a perspectiva da luta mais geral. Ocupação não é solução pra moradia. A ocupação surge da necessidade de fazer frente a uma situação, de trazer as pessoas, formar lideranças e avançar na luta em busca da transformação do atual modelo de cidade e de sociedade, num processo no qual se discute fundamentalmente a questão da propriedade. O pensamento do sem-teto é o pensamento que foi imposto por quem detém o poder, as riquezas, os meios de comunicação e se não soubermos trabalhar isso vamos reproduzir o processo que hoje combatemos. É um momento de dominação total. Do Haiti só se ouve falar no terremoto, mas o que vai acabar com o Haiti é a destruição da sua cultura, a mesma cultura que levou o país à revolução em 1804. E é isso que está acontecendo aqui. Mais que produzir sem-teto, muito mais que produzir favelados que a polícia mata, é a dominação do imaginário e da mente das pessoas que impede o passo e nos destrói. É impressionante como no lugar mais miserável vamos encontrar um explorando o outro. E como não vivemos na sociedade que queremos temos que construir cada passo através das ferramentas que temos. Quando decidimos apoiar, no Rio, o Movimento Unificado dos Camelôs – Muca foi neste sentido de estimular a organização. Hoje eles estão aí, com autonomia, em sua caminhada. O debate do lixão de Paciência gerou o Fórum da Baía de Sepetiba. Desta forma participamos da criação do Conselho Popular e da Rede Contra a Violência, plenários de movimentos sociais, que hoje estão aí, independentes. Nos últimos anos, a CMP conseguiu grandes vitórias no Estado do Rio, entre tantas outras que conseguiu Brasil afora, com a consciência de que o momento é de fomentar a organização e criar focos de resistência.

“Retomar princípios e investir no controle social”.

Maria de Lourdes Lopes, Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM

Em 1990, como resultado do esforço de quem acreditava que era necessário aglutinar as diversas experiências de lutas pelo direito à terra e à moradia no país, nasceu o Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Também saíram do mesmo ventre CMP, CUT e PT com a urgência de instituir políticas públicas sob controle do povo, que tinha os seus direitos negados. O Movimento Nacional nasceu com essa missão de lutar pela reforma urbana garantir a cidade pra todos e todas, não como um lugar onde simplesmente seja possível se esconder de

baixo de um teto e trabalhar de forma precarizada, mas um espaço onde bens e serviços possam ser produzidos por todos e usufruídos por todos igualmente. Ao fundarmos esse movimento sempre acreditamos na construção de espaços nos quais, se não pudéssemos construir a nossa hegemonia, poderíamos garantir deliberações sob uma nova ótica. Nesta linha enveredamos pelo caminho institucional, pela regularização do sistema constitucional: constituição estadual, leis orgânicas do município, planos diretores; e fomos além com a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS. Esperávamos que essas leis dessem a resposta para o nosso cotidiano: está na lei, vai acontecer. Qualquer institucionalização tem a sua serventia, mas hoje percebemos o quanto esse caminho é perigoso. Especialmente a partir de 2000 a lógica do possível engoliu uma boa parte desses movimentos, inclusive porque esses movimentos são dirigidos, em sua maioria, por uma parcela que, assim como o governo, tem o PT como origem. O Movimento Nacional atua cerca de 19 estados da federação e hoje fazemos muito menos ocupações que fazíamos antes, mas ainda fazemos. É nosso sopro de vida. Atuamos em todos os Conselhos da Cidade, nas Conferências da Cidade, nos Conselhos Gestores do FNHIS, nas coletas de assinaturas, nos planos, nos programas, em ações conjuntas com a CMP, a UNMP e a Confederação Nacional das Associações de Moradores – Conam, que junto com o Movimento Nacional, formam o eixo das lutas populares pela habitação e o desenvolvimento urbano. Todos têm uma responsabilidade muito grande nesta construção. Estão na matriz como representantes do movimento popular. É preciso refletir sobre isso. O ânimo, que nos levou à I Conferência das Cidades era legítimo e ela foi coberta de êxito do ponto de vista da população. Vencemos a deliberação pela política do transporte, pela política do saneamento, pela política de desmercantilização da habitação. Vencemos o setor privado que foi levado pra mesma arena, mas do ponto de vista do Estado foi uma vergonha. Precisamos voltar às nossas bandeiras, às nossas referências, investir no controle social e resgatar nossos princípios de participação popular. No Fórum Social Urbano vamos fazer a denúncia dessa junção política de governos que ocorre no Rio e não considera a matriz da luta pelo desenvolvimento urbano construída culturalmente pelos excluídos, a maioria da população. No entanto, uma plataforma de luta que proponha uma unidade mínima em termos de alguns eixos é absolutamente necessária. Queremos demonstrar que os imóveis da União na área central, que estão sendo usados para especulação imobiliária, devem ser destinados à habitação de interesse social. Para isso; precisamos fazer uma demonstração concreta de quanto o planejamento do Rio de Janeiro até 2016 está sacrificando a população.

“A zona portuária tem estigmas que massacram”.

Maurício Hora, Favelarte.

Sou fotógrafo. Nasci no morro da Providência, na zona portuária; filho de um ex-traficante. Não sou um estudante do social. Estou inserido dentro da história da cidade e da minha comunidade, onde a fotografia é só um instrumento. A zona portuária tem estigmas que massacram, como a Guerra de Canudos, quando os soldados arrancavam e exibiam as cabeças de

suas vítimas. Legitimadas pelo Exército, essas pessoas foram morar no morro da Providência e eles mesmos deram o nome de morro da Favela. A partir daí todo tipo de habitação semelhante passou a ser chamada de favela. A Providência foi a primeira da cidade e 10, 20 anos depois, aquele cara que foi soldado, se alguém abusasse de sua filha, ele cortava a cabeça. Entre 1910, 1920, era uma área superviolenta; como se a habitação fosse sinônimo de violência. Sempre tentavam acabar com a violência acabando com a favela. Esse estigma de violência dentro da zona portuária é cultural. E a nossa história mostra também que as culturas que existem dentro da Providência são ligadas às profissões e a outros tipos de violência, especialmente as que expulsam os moradores de áreas centrais. Por exemplo, eu sou ourives. Aprendi dentro da favela e trabalhei 18 anos com jóia. Quando quis montar a minha oficina não pude porque não existem leis que permitam o trabalho com metais preciosos dentro de uma favela. Não é permitido porque isso pode induzir ao roubo. Olha que loucura! Quando

Pereira Passos estava modificando a cidade, e abriu a Presidente Vargas, existiam muitos ourives ali que foram pro morro. Foi um processo muito cruel. Nasci em 68 e me lembro que até final da década de 70, mais ou menos, a maioria dos comércios no morro era de portugueses e espanhóis, nenhum brasileiro tinha comércio. Tudo leva a crer que essas pessoas subiram o morro no processo de modificação da cidade. Não é à toa que o morro da Providência, como primeira favela do Rio, desde 1940, é usado como pano de fundo pra filmes nacionais, como *O Assalto ao Trem Pagador*, *Favela dos Meus Amores* e já na década de 70 o *Se Segura Malandro*, entre outros. Hoje é como se fosse uma ilha. Está no centro de todo o movimento cultural e a comunidade não participa. Jovens da Providência, que estão fazendo o terceiro ano do 2º Grau, nunca foram a um Museu, ao teatro, não conhecem música e nem os centros culturais. Não existe sequer escola de 2º Grau na zona portuária Mas estamos avançando. Temos muitas vitórias: a Vila Olímpica, a Cidade do Samba, o marco da Pedra do Sal e agora a Casa Amarela, do projeto do fotógrafo francês JR, que comprou uma casa no alto do morro para abrir ali uma casa de cultura chamada Casa Amarela, que já é um Ponto de Cultura. A partir dessa casa conseguimos a visita da Tereza Porto, Secretária de Educação do Estado. Esse encontro resultou na criação da escola de gastronomia da zona portuária, uma escola técnica, e, finalmente, numa escola de 2º Grau para atender à grande demanda de jovens da zona portuária. Como fotógrafo, criei, em todo esse processo, o *Favelarte*, um site que reclama, denuncia e briga pela história da comunidade. O projeto cresceu tanto que está virando uma instituição pra poder continuar a nossa luta.

GRASSROOTS MOVEMENTS

Agenda 2010 mobilizes grassroots Organizations and leaders

Participants in the interviews: Valério da Silva, Sandra Kokudai, Virginia Murad and Tania Coelho

In addition to the World Urban Forum, the Cities Conference at all levels and the State Forum on the Struggle for Urban Reform, among other regional facilities for discussions – all in an election year – Agenda 2010 has been triggering extensive mobilization among grassroots movements and leaders. Most of them are already gearing up to address controversial issues or are seeking consensus and joining efforts to strengthen struggles across wider fronts. Well aware that this is the time to spotlight the common agenda of grassroots movements, an Urban Social Forum was also organized in parallel.

Among many other issues, land occupancy in downtown areas will be highlighted, together with the changes planned through government projects designed to “revitalize” downtown Rio de Janeiro. A steadily rising stream of allegations claims that there are threats of removals and evictions looming over communities living in areas where the Municipal and State Governments are planning projects, such as the Grotta Funda tunnel in Jacarepaguá, which will affect 129 communities. There is a well-known trend for major international events – such as the World Cup and the Olympic Games – to evict poor families and conceal street dwellers, that has already been noted in earlier events.

In order to explore their track records and outlooks in this edition, the Bento Rubião Foundation talked to the leaders of grassroots movements that are making history through their struggles for the right to urban housing. Accomplishments, disagreements, difficulties, specific experiences and prospects have been addressed, particularly for settlements in downtown areas. For quite some time, the Press and Government agencies have been talking about the ‘revitalization’ of downtown Rio without listening to the views of those who work and live there. Representing the people who will be affected by the announced changes in one way or another, their leaders have been urging urban reform for decades, facing all

types of violence, from electricity and water cut-offs to police batons, without the local population knowing exactly what is happening. These facts never made the headlines.

In the recent past, squatters were forcibly evicted from abandoned buildings. For Marcelo Braga, from the Grassroots Movements Center: “in Rio, police violence is not yet common against downtown squatters, as occurs in São Paulo, because the main enemies of the police in the City of Rio de Janeiro are the residents of its favela slums, although this may be changing.”

As the protagonists in a steadily expanding wave of occupancy, militantly reaffirming claims to full citizenship rights in daily life, and representing movements rooted in long-established settlements such as the Favela da Providência and the Quilombo da Pedra do Sal, extending through to more recent squats in buildings, and also the self-administered cooperatives movement, the following leaders speak out: Ângela de Moraes, Coordination Unit, Quilombo das Guerreiras; Eduardo Rodrigues Filho, Chiquinha Gonzaga settlement and the Grassroots Movements Center (Central dos Movimentos Populares – CMP); Jurema da Silva Constâncio, National Coordinator, for the National Mass Housing Union (União Nacional por Moradia Popular – UNMP); Marcelo Braga Edmundo, Coordinator, Grassroots Movements Center (Central dos Movimentos Populares – CMP); Maria de Lourdes Lopes, Coordinator, National Struggle for Housing Movement (Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM); and Maurício Hora, founder and coordinator of the Favelarte website.

“Together we are far more robust, with better chances of success”

Jurema da Silva Constâncio, ational and State Coordinator
National Mass Housing Union

The National Mass Housing Union (UNMP) was established 22 years ago in São Paulo, as the outcome of the efforts of the Urban Housing Pastoral. I learned about its efforts during the 1990s, but we managed to bring it to Rio only in 2005, through an initiative undertaken by the Bento Rubião Foundation, which took us on a tour of cooperativism experiments in Uruguay, together with the National Union in São Paulo. This helped us bring this Union to Rio, working through collective construction drives, cooperativism, self-help campaigns, self-administration and collective property titles. Today, we operate in 21 Brazilian States. In Rio de Janeiro State, we began with the Jacarepaguá Regional Office, expanding to six Regional Offices in four years: Santa Cruz and the South Zone in Rio de Janeiro; São Gonfalon; Nova Iguaçu; Mage; and Duque de Caxias. This was a huge leap forward in quality, in a process characterized by very specific periods of struggle for these settlements: the Supportive Credit Programs, the Minha Casa, Minha Vida housing program and the National Low Income Housing Fund (FINCHES). The Minha Casa, Minha Vida housing program in fact ran counter to this movement. At many places, we found property developers selling this Program. Out of R\$ 26 billion, R\$ 1 billion was allocated to outreach movements: R\$ 500 million to urban areas and R\$ 500 million to rural areas. In other words, out of R\$ 26 billion, movements active in urban areas with the most severe housing shortages were allocated R\$ 500 million. Though a partnership with the Bento Rubião Foundation, we established the Shangri-La Mixed and Housing Cooperative in 1995 in Jacarepaguá, which was the first in Rio de Janeiro State. It was home to sixteen families until 1998, when a flood swept through Jacarepaguá, leaving several other families homeless. We extended this Project to include a further fourteen families, making a total of thirty, with no public funding. What encouraged us most was the realization that we could

achieve far more, with greater success, by working together. Backed by our own organization, we can fight for larger-scale projects. There was a levy charged on the electricity bill, with these funds channeled to projects in underprivileged communities; the Citizenship Action launched by Sociologist Bettino was already being drawn up when we received the first check. Then discussions began in the group: this limited funding was not sufficient to build homes, with nine heads of families unemployed. We set up a cement brick plant, we built homes and we sold materials, but the payback was slow and we had to halt for a year. Then funds were allocated through the Rotating Fund of Miserere, a German NGO, and we continued to build. This required four years of working together on week-ends, seventeen hours of work for husbands, wives and children more than sixteen years old. This was the first self-help collective construction drive cooperative in the State. Others followed, such as the Mixed and Housing Cooperative named in honor of sociologist Herbert de Souza, home to twenty families; the Esperance Group, with seventy families; and also the Gambia project with 142 families. Today, our main banner in the struggle for housing is self-help campaigns that are self-administered and self-help collective construction drive and collective property titles, with homes for all and no individual owners. There is a discussion under way on these collective construction drives x construction companies, where the cost spreadsheets are very important, because when you handle the administration and construction yourselves through collective construction activities, the projects are far cheaper and the quality is much better. There can be no more effective oversight than when we ourselves administer the project. So then we can say: “We made history here.” There are still barriers thrown up by red tape, but there is also a significant amount of baggage built up through the struggle of all these movements nationwide, including the Grassroots Movements Center (CMP), the National Struggle for Housing Movement (MNLM) and the National Confederation of Resident’s Associations (CONAM), each with their own banners and paths. Today, these movements are uniting and shifting to support those who are not yet organized but who are experiencing the same problems. We will move ahead, all the housing movements together.

“Housing alone does not solve the problem”

Ângela de Moraes, Quilombo das Guerreiras Settlement

I come from the West Zone of Rio in the Pedra de Guaratiba area and the Pastoral Movement. At a certain time, the Church became too small. When we think about integrating faith and life, sometimes the Church assigns higher priority to faith, which is distressing for people who want to do something for life beyond this sphere. Although I left the Church, my pastoral work kept me in contact with communities in the area of the struggle for housing. I learnt that the Grassroots Movements Center (CMP) and Grassroots Struggle Front (FLP) were organizing the Chiquinha Gonzaga settlement process. It was there that I began to work at this Center, in 2004. I was not involved in this settlement process, because I was working at a mall, with no time for anything else, but I had cousins there and, after the settlement was established, I became more involved in this process. The squatters moved in on June 23, 2004, promptly triggering extremely heavy demands. Every time the movement organized a squat, people came knocking at the door to ask whether a new process was going to be launched. So after the Chiquinha settlement, came the Zumbi and Quilombo das Guerreiras settlements, which is where I live. Others then appeared. These squatter settlements were established steadily between 2004 and 2006, all in the downtown area, for historic reasons. Whenever the State gets involved with the City, the low-income segments of the population, the workers, are forced to move into

foto: Ticianne Ribeiro



Ocupação Manuel Congo, centro do Rio

outlying areas, although they continue to work downtown. I am fighting for our rights. We established a settlement in downtown Rio because it is abandoned, and I do not agree with the word ‘revitalized’. Revitalizing means giving new life. The Chiquinha Gonzaga settlement has introduced a different life in the Rua Barão de São Félix; the Zumbi settlement brightened up the neighborhood around the Avenida Venezuela, while the Quilombo settlement changed the Francisco Bicalho area. Planned strategically, these squatter drives took place in areas that recount the history of Brazil, through issues related to the runaway slave settlements known as quilombos or other cultural aspects. Each has a specific profile. In the Quilombo das Guerreiras building, there is a large auditorium where we work with the Theater of the Oppressed. Squatting does not mean just allowing people to walk in. Squatting means discussing citizen’s rights, catching up on lost time and redeeming the issue of group efforts, with literacy training, bringing people back to the classroom. For example, the Minha Casa, Minha Vida, housing project is very attractive in theory, focused on women, putting the woman’s name on the title, but it is completely impractical, building 11,000 homes in Pedra de Guaratiba without even a primary school or a healthcare clinic. Our struggle is not only for housing; it is for homes, work, dignity and the redemption of citizenship. Housing alone does not solve the problem. Squatting does not mean taking over an empty area. It is far more. With every day that goes by, I believe this even more firmly.

“Everything is decided by the Collective”
Eduardo Rodrigues Filho, Resident, Chiquinha
Gonzaga settlement Grassroots Movements Center
(CMP)

I am a street peddler, and we set up a movement together. In this struggle, I met leaders from the Grassroots Movements Center and the Landless Peasants Movement (MST), moving into a squat just fifteen days after I signed up. I lived way out of town in the Baixada lowlands, paying rent for a room with a kitchen and bathroom; I had to leave home really early in order to get to work, and got home very late. I talked to my common-law wife and we decided to join the squatter drives. Today, I am still engaged in this struggle, battling together with the other men, who are all working hard, determined to keep this squatter segment well organized. We set up the Chiquinha Gonzaga Grassroots Housing Association with fortnightly meetings that discuss the settlement’s goals, establishing our priorities for the next two weeks and taking all kinds of decisions. Obviously, there are some squatters who are against this type of organization, but as the collective takes the decisions, the majority always prevails. Today, we are looking forward eagerly to the start-up of work on renovating the building, which was scheduled for January, was postponed to March and is now planned for April. I don’t know when this will begin. The State got involved, and our hopes of a self-administration system were unfortunately dashed. I am involved with the Grassroots Movements Center, participating in all campaigns, and I helped organize some other squats, after the Chiquinha Gonzaga settlement. However, this Association merely streamlines the process, in actual fact. There is an Association, but only to obtain a corporate tax number in an attempt to connect up water and electricity. In order to achieve this, a corporate entity is required that accepts responsibility for this movement. Our internal organization is completely different from that of an ordinary association, which has a president who takes decisions by himself. This is a very important point for us, because there are some squats that have owners, which are not organized by grassroots movements. These are areas owned by private interests that prevail over the welfare of the community. This occurs, and much care is required to ensure that no dweller tries to grab control of the machine in order to do what he wants and dominate the entire process. This is

why it must be emphasized that in actual fact, the Association is merely a tool for getting the corporate tax number, it is not a real association. For the Chiquinha Gonzaga settlement, it was the owner of the building – the National Institute for Rural Settlement and Agrarian Reform (INCRA) – that advised us to set up an association, because there was a possibility of transferring the building directly to its residents one day, maybe, but this was not possible, so the association was set up, firm and strong. Among us, the residents, everything has been decided right from the start by the collective, which delegates tasks to the coordinators. Nobody is free to do anything they want, as this must be discussed first with the collective. There are no conflicts in our relationship with the city, and the squatters get on well with the neighbors, mostly shopkeepers. Obviously, there is always something that might be inconvenient, but we have very good relationships, with praise for our behavior and the way we act.

“Organize and set up Hubs of Resistance”
Marcelo Braga Edmundo, Grassroots Movements
Center (CMP)

In 2003, I was assigned to the state administration of the Grassroots Movements Center (CMP), and this same year, I joined the struggle for the right to housing and settlements. For six months we met with our colleagues from the Grassroots Struggle Front (FLP), among other segments, every week at the Center headquarters, in order to organize squatter drives. This process culminated with the Chiquinha Gonzaga squat, which was a milestone in the return to urban settlements in Rio. Inspired by the homeless living in the street, we camped out and lived through incredible moments of strength and solidarity. In parallel to the settlement, we organized what is today the Network against Violence during this same period, which is another landmark in the struggle of these underprivileged communities. After many accomplishments and advances, the Grassroots Movements Center is today engaged in a restructuring process, like all the movements, including their rural counterparts. More specifically with regard to the housing movement, we cannot become mere administrators of building renovation projects. This movement cannot focus just on minor accomplishments in buildings here and there, as this would draw it away from the broader-based struggle for sweeping social transformation. There are obviously two approaches here: the main path followed by this Center today is really the projects, the possible accomplishments within the society that we have. But we cannot halt at this stage in the struggle. This also occurs in rural areas. After years of clashes, settling families and introducing farming activities, the broader horizons of this struggle have become hazy. Squatting is not a solution for housing. Settlements spring from the need to deal with a situation, to bring in people, train leaders and move ahead in the struggle striving to transform the current model of the city and society, through a process that basically discusses land ownership issues. The mindset of the homeless is the line of thought imposed by the powerful, the wealthy, the communications media, and if we do not know how to handle this properly, we will simply reproduce the process that we are today combating. This is a time of total domination. In Haiti, we hear only about the earthquake, but what will truly undermine Haiti is the destruction of its culture, the same culture that drove it to revolution in 1804. And this is what is happening here. More than producing homeless people, far more than producing favela slum dwellers that are killed by the police is the domination of the minds and imaginations of people who block progress and destroy us. It is amazing how we find people exploiting others in even the poorest places. And as we do not live in a society that we want, we must construct each step through the tools that we have. When we decided to support the Unified Street Peddlers Movement (MUCA) in Rio, this was to en-

courage the organization. Today it is moving ahead independently along its own path. Discussions over the garbage landfill in the Pa-ciencia district gave rise to the Sepetiba Bay Forum. We also took part in setting up the People’s Council and Network against Violence, outreach movement plenaries that are today functioning independently. During the past few years, the Grassroots Movements Center has achieved some major triumphs in Rio de Janeiro State, among many others elsewhere in Brazil, well aware that this is the time to encourage organizations and establish hubs of resistance.

“Retrieving Principles and investing in Social
Controls”
Maria de Lourdes Lopes, National Struggle for Housing
Movement (MNLN)

In 1990, as the outcome of the efforts of people who believed that it was necessary to cluster together a wide variety of experiences built up through fighting for the right to land and housing in Brazil, the National Struggle for Housing Movement was founded. This also gave rise to the Grassroots Movements Center (CMP), the United Workers Central (CUT) and the Workers’ Party (PT), spurred by the urgent need to establish public policies under the control of the people whose rights were being denied. The National Struggle for Housing Movement sprang up with this mission of battling for urban reform, ensuring the city for all men and women, not simply as a place where they could huddle under a roof and find precarious work, but rather as a place where goods and services could be produced by all and enjoyed by everyone equally. When establishing this Movement, we always believed in the construction of places where, if we could not establish our hegemony, we could at least ensure discussions from new standpoint. Along these lines, we opted for the institutional path, through legalization under the constitutional system: the State Constitution, basic Municipal Laws, and Master Plans; we went even further through setting up the National Low Income Housing Fund (FNHIS). We hoped that these laws would respond to our daily needs: it is written in the law, it will happen. Any institutionalization has its necessary downside, but today we perceive just how hazardous this path may be. Especially from 2000 onwards, the logic of the possible swallowed up many of these movements, particularly as most of them are headed up by leaders who originated with the Workers Party (PT) just like the current Brazilian Administration. The National Movement operates in some nineteen Brazilian States, and today we are organizing far fewer squatter settlements than before, although we are still involved in this. It is our breath of life. We are active on all City Councils, at the City Conferences and on the FNHIS Boards, collecting signatures and working through plans and programs, as well as undertaking joint actions with the Grassroots Movements Center, the National Mass Housing Union and the National Confederation of Resident’s Associations (CONAM) that – together with the National Movement – constitute the mainspring of grassroots struggles for housing and urban development. Everyone shares tremendous responsibilities in this construction. They are embodied in the matrix as representatives of grassroots movements, requiring reflection. The eagerness that brought us to the I Cities Conference was lawful, and was highly successful from the standpoint of the people. We won the discussions on the transportation policy, the sanitation policy and the demercantilization of housing policy. We beat the private sector which was brought into the same arena, but this was shameful from the State standpoint; we must go back to our banners, our benchmarks, investing in social controls and redeeming our principles of grassroots participation. At the Urban Social Forum, we will denounce this political conjunction of governments in Rio that fails to consider the matrix of the struggle for urban development constructed culturally by the excluded, a majority of the

population. However, a platform of struggle that proposes a minimum level of unity underpinning some major approaches is absolutely necessary. We want to demonstrate that downtown properties owned by the Brazilian government that are being used for real estate speculation must instead be earmarked for low-income housing. To do so, we must offer a clear demonstration of the extent to which the planning for Rio de Janeiro through to 2016 is sacrificing its population.

“The Docklands are subject to Deadly Stigmas”
Maurício Hora, Favelarte.

I am a photographer, born on the Providência hill in the Docklands, the son of a former drug dealer. I am not a student of social matters, but I am rather included in the history of the city and my community, where photography is merely a tool. The Docklands are subject to deadly stigmas, such as the Canudos War, when soldiers cut off the heads of their victims and displayed them. Cleared of blame by the Army, these people then settled on the Providência hill, renaming it Favela. From then on, all types of similar housing in Rio were called favelas. The Providência hill was the first slum in the city, and even ten or twenty years later, these former soldiers would still cut off a man’s head if they felt their daughters had been insulted. From 1910 through to the 1920s, this was an extremely violent area, as though this type of housing were synonymous with violence. However, trying to sweep away violence always resulted in sweeping away these settlements as well. This stigma of violence in the Docklands is cultural. But Brazilian history shows that other cultures in the Providência community are linked to skills, crafts and different types of violence, especially those forcing residents out of downtown areas. For example, I am a goldsmith. I learnt my craft in the favela slum and worked with jewels for eighteen years. When I wanted to set up my workshop, I was unable to do so, because there were no laws allowing people to work with precious metals in a favela slum. This is not allowed, because it could encourage theft. How crazy! When Mayor Pereira Passos was altering the face of the city, he cut a broad swathe through the cramped downtown area, making way for the spacious lanes of the Avenida Presidente Vargas and forcing out many goldsmiths who moved up the hill. This was a very cruel urban renewal process. I was born in 1968, and I can remember that most of the tradesmen on the hill were Portuguese and Spanish until some time in the late 1970s, with no Brazilian merchants. Everything indicates that these people were forced up the hillside during the urban renovation process. It is not by chance that the Providência hill – which was the first favela in Rio, dating back to the 1940s – has been used as the setting for Brazilian movies, such as O Assalto ao Trem Pagador and Favela dos Meus Amores, as well as Se Segura Malandro during the 1970s among others. Today, it is like an island, cut off from the flourishing cultural life of downtown Rio, in which the community does not participate. Youngsters from this slum who are completing high school have never visited a museum, watched a play, listened to a concert or visited a culture center. There is not even a high school in the Docklands area. But we are moving ahead, and have chalked up many triumphs: the Vila Olímpica sports center, Samba City, the Pedro do Sal landmark and now the Casa Amarela project headed up by French photographer JR, who purchased a house high on the hill to set up the Casa Amarela culture center, which is already a cultural hub. Through this Center, we were able to arrange a visit by the State Education Secretary, Tereza Porto, with this meeting resulting in the establishment of the Docklands cookery school, a technical college and finally a high school, responding to massive demands from youngsters living in the Docklands region. As a photographer, I established the Favelarte website during this process, which complains, denounces and battles for the history of our community. This project has expanded so much that it is becoming an institution for continuing with our struggle.

ÁREAS CENTRAIS

Moradia social na cidade do Rio de Janeiro

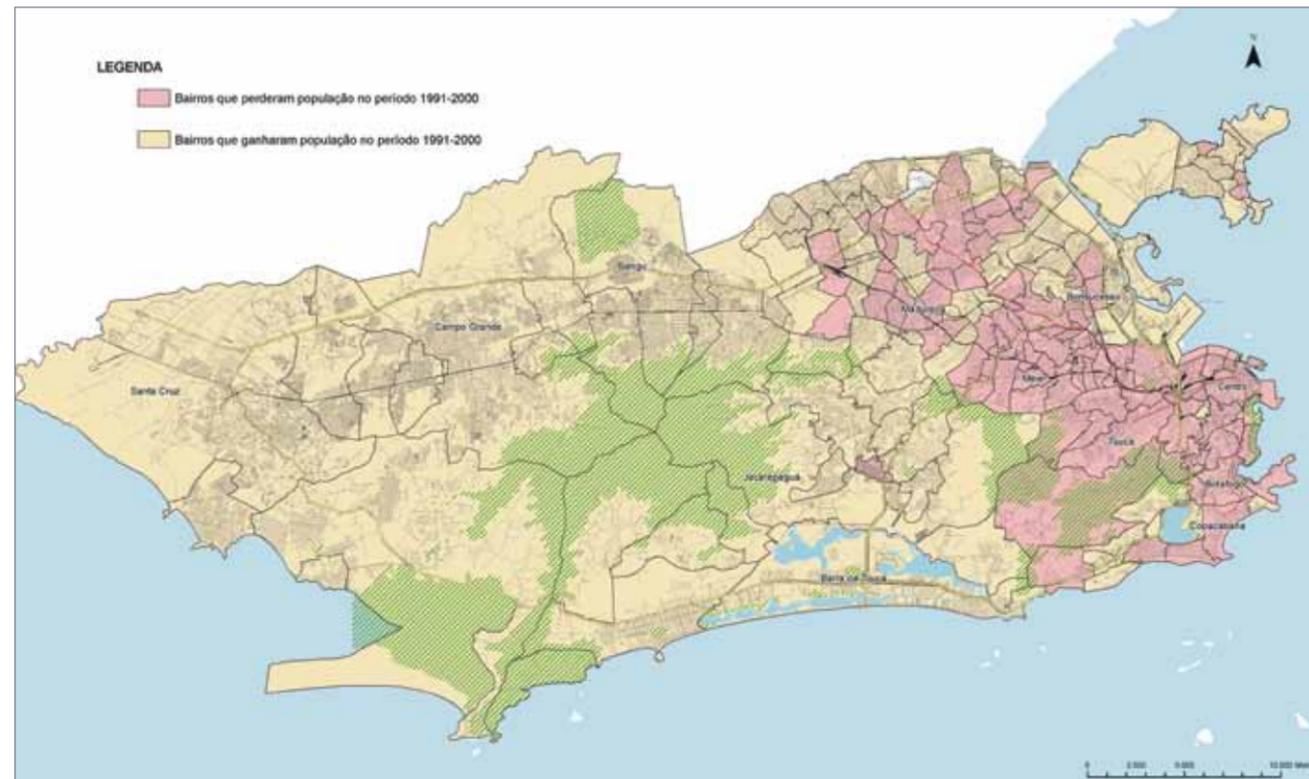
Rosane Biasotto*



foto: Maurício Hora

Que os movimentos sociais organizados entendam a sua luta
como epopéias, como sonetos, a bunitesa da luta.
Paulo Freire

Dinâmica populacional da Cidade do Rio de Janeiro entre 1991 e 2000.
(Bairros que perderam população e bairros que ganharam população)



Fonte: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2008. Dados do CENSO, IBGE, 1991 e 2000.

O crescimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro se caracteriza pela concentração de infraestrutura e de investimentos nas áreas centrais, enquanto o número de moradias e significativas parcelas da população se deslocam em direção às áreas periféricas, com piores condições de infraestrutura e mais distantes das principais oportunidades de trabalho.

A distribuição de cerca de 11,5 milhões de habitantes na Região Metropolitana (6 milhões deles no Município do Rio de Janeiro) segundo as estimativas do IBGE para 2008, reflete essa desigualdade territorial, observada desde a década de 1970.

Os dados populacionais do IBGE demonstram que enquanto os Municípios de Nova Iguaçu, Belford Roxo, Magé, Guapimirim e Itaboraí, localizados nas porções norte e leste da Região Metropolitana do Rio, cresceram a taxas geométricas anuais

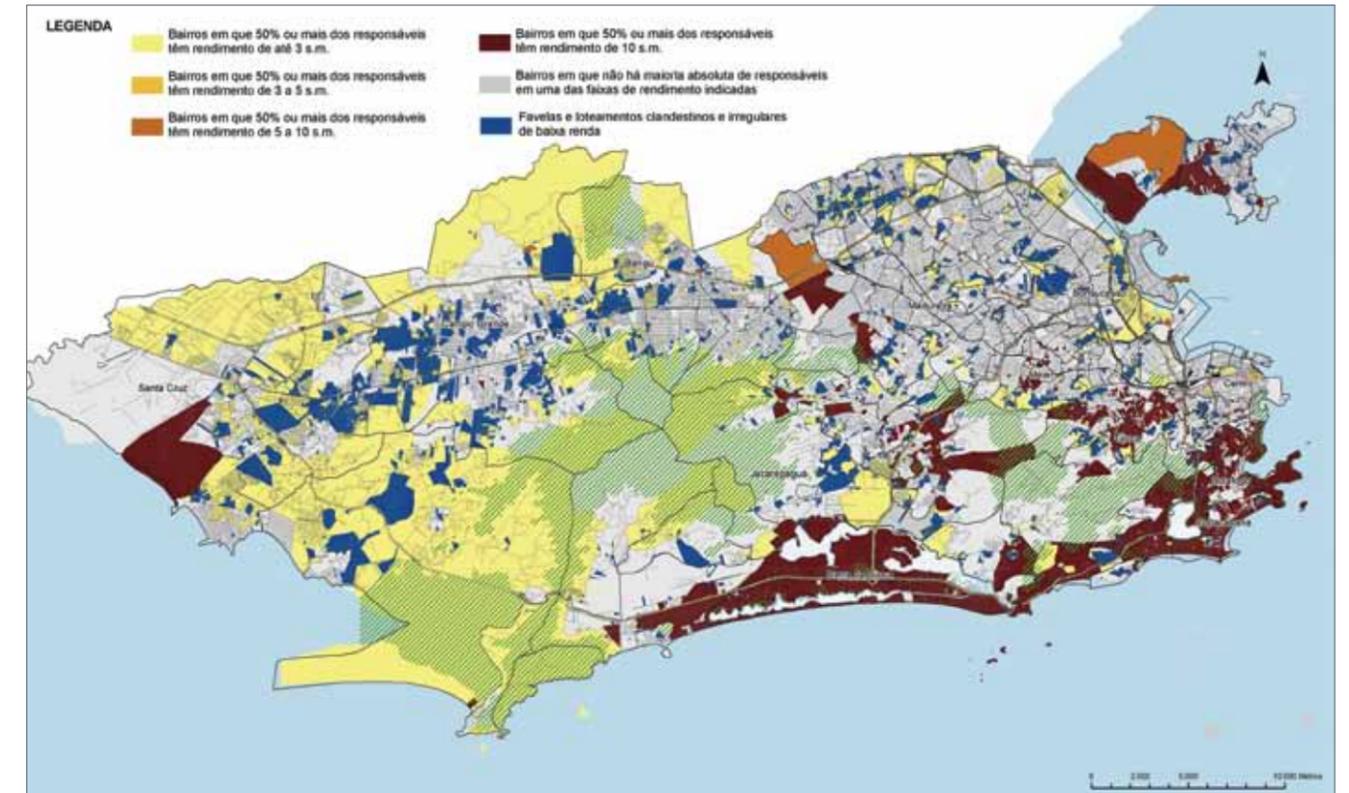
próximas a 3% e até 4% a.a. entre 1991 e 2000, o Município do Rio de Janeiro cresceu a uma taxa bem menor (0,74% a.a.).

Nas últimas três décadas, na cidade do Rio, quando houve significativa diminuição das taxas de crescimento populacional, sobretudo nas áreas centrais, um conjunto expressivo de investimentos públicos contribuiu para a formação de novas centralidades e elitização de bairros tradicionais da Zona Sul.

Neste período, também ocorreu o aumento das favelas e dos loteamentos clandestinos e irregulares na Zona Oeste da cidade, em condições precárias de saneamento e de serviços urbanos básicos, o que deu a tônica da expansão da cidade.

O aumento expressivo de imóveis vagos acompanha as taxas negativas de crescimento populacional, entre 1990 e 2000, especialmente nos bairros da área central do Rio, enquanto aumenta o déficit habitacional absoluto da cidade, com maior pe-

Distribuição da população na Cidade do Rio de Janeiro por faixa de renda média mensal dos chefes de família em 2000.



Fonte: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2008. Dados do CENSO, IBGE, 1991 e 2000.

so nas famílias que vivem com renda média mensal de até três salários mínimos.

Em 2000, estima-se que cerca de 74% do déficit habitacional da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) estava concentrado na faixa de renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos, mas em 2005, chegou a 87,7%, acompanhando o crescimento deste déficit no total dos Municípios do Estado.

Reserva de mercado

Registra-se ainda, nesse quadro, a ausência de políticas habitacionais destinadas à manutenção da população residente nas áreas centrais da cidade que passou por um esvaziamento significativo da função residencial entre 1990 e 2000, embora a Área Central tenha se mantido como lugar de referência cultural, de trabalho e de consumo de bens e serviços.

Essa configuração espacial da metrópole carioca tem gerado uma série de deseconomias urbanas, sobretudo a saturação dos meios de transportes que já são insuficientes, diante das demandas cotidianas por deslocamentos entre casa e trabalho, além das necessidades de deslocamentos geradas pela procura de parques públicos e locais de lazer urbano, além de outros serviços essenciais concentrados nos bairros próximos ao centro metropolitano.

A desigualdade territorial ilustrada por diversos indicadores que refletem a dinâmica de crescimento e expansão da metrópole

carioca resulta de um modelo de desenvolvimento baseado na apropriação privada da valorização da terra urbana.

Os vazios urbanos, tradicionalmente, deixados entre os limites das áreas consolidadas e de expansão periférica, assim como os imóveis subutilizados nas áreas centrais, têm funcionado como reserva futura para um mercado imobiliário altamente seletivo e segregador.

A lógica de distribuição da população sempre esteve vinculada, de uma maneira ou de outra, à escolha das elites pelos espaços nobres de moradia, como os bairros próximos das praias cariocas.

A Zona Sul e, posteriormente, as áreas emergentes como a orla da Barra da Tijuca, foram ocupadas pelas classes sociais com melhor poder aquisitivo, enquanto as áreas próximas ao Centro (Zona Norte) receberam a população de renda média.

Para a população de baixa renda, restou instalar-se ao longo dos eixos ferroviários a norte e oeste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ; em áreas longínquas sem infraestrutura, como a Baixada Fluminense, e improvisar espaços de sobrevivência nos morros da cidade, ou ainda resistir na área central, que se mantém, parcialmente, fora do foco principal de interesse dos agentes do mercado imobiliário, que ainda concentram seus investimentos nos bairros que possuem atributos de atratividade para as classes sociais com maior poder aquisitivo.

Entretanto, recentemente, novos lançamentos imobiliários nos bairros de Botafogo, Catete e Glória, bem próximos ao Centro da Cidade, sinalizam para uma nova reapropriação das áreas centrais, contrapondo-se à ocupação da orla da Barra da Tijuca ou da zona sul.

Nesse ciclo de reapropriação social dos lugares da Cidade, a Área Central desponta com renovada atratividade para investimentos do capital privado, que podem introduzir alterações no cenário urbano da cidade, mas que tendem a perpetuar os processos conhecidos de exclusão e expulsão das classes sociais mais pobres dos lugares da cidade que passam a assumir novos significados de alto valor econômico.



Ocupação Zumbi dos Palmares, na Avenida Venezuela, centro do Rio

A reprodução dos espaços de habitação precária demonstra que a urbanização vem perpetuando a exclusão social de uma parcela significativa da população, reforçando um padrão de desenvolvimento urbano cada vez mais associado à informalidade nas relações de moradia e de trabalho.

Segundo dados disponibilizados pelo Armazém de Dados do Instituto Pereira Passos – IPP (2009), enquanto a população do Município, entre as décadas de 1980 e 2000, cresceu cerca de 7%, a das favelas cresceu em torno de 19%, o que representou o acréscimo aproximado de 375 mil moradores, elevando para um milhão o número de pessoas residentes nesses assentamentos que ocorrem na maioria dos bairros da cidade.

Nesta proporção, é possível dizer que a cada seis habitantes do Rio, pelo menos um é morador de uma das favelas cariocas.

Ciclos de valorização e desvalorização da terra

A desaceleração do crescimento populacional no Rio de Janeiro nas últimas três décadas, portanto, não tem minimizado os efeitos dos ciclos de valorização e desvalorização da terra urbana.

Ao contrário, a produção e re-produção do espaço urbano e a criação de novos espaços requalificados, como tem acontecido na área central do Rio, incorporam valor em áreas antes desvalorizadas, potencializam a atuação do mercado em regiões antes desinteressantes e aceleram o processo de segregação social, empurrando os mais pobres para longe do Centro ou o mesmo para o adensamento das favelas.

Essa relação direta entre o preço da terra e a segregação espacial mostra como vem se organizando o território da metrópole carioca ao longo dos anos, apesar da aparente estagnação representada pela desaceleração do crescimento populacional.

Vale lembrar ainda que revitalização do Centro do Rio sempre esteve associada às idéias de inserção da Cidade nos espaços de negócios e nos circuitos da economia global.

Entretanto, se por um lado, as políticas públicas implantadas no Centro do Rio têm sido de caráter “embelezador” e “renovador”, na perspectiva de reestruturá-lo para outro público, que não os seus moradores atuais, por outro, os regimes de proteção do patrimônio edificado por seus valores arquitetônicos, culturais ou ambientais vêm cumprindo uma função social positiva, protegendo grupos socialmente mais frágeis das

pressões do mercado que operam ciclos de valorização orientados pelos usos mais rentáveis.

Entre 1993 e 2008 registra-se mais de 520 intervenções públicas na área central, somando mais de um bilhão de reais em investimentos (de acordo o estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, com as informações disponibilizadas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, em 2008).

As intervenções desenvolvidas, na maioria das vezes, são associadas aos grandes projetos urbanos de “renovação” e “reabilitação” do patrimônio construído, contudo, sem alterar de maneira efetiva o cenário de abandono e esvaziamento populacional dessas áreas.

Entre os vários planos e projetos realizados no Centro do Rio os que têm maior êxito são aqueles baseados em ações e investimentos públicos que aliam a mobilização do conjunto imobiliário histórico à dinamização do comércio popular e atividades culturais, tais como museus e centros culturais.

As intervenções públicas mais recentes no bairro da Lapa, que propiciaram a dinamização de atividades ligadas ao turismo e ao entretenimento, especialmente noturno, podem ser compreendidas como um dos efeitos resultantes das intervenções realizadas com maior vigor a partir da década de 1980.

É fundamental que novas ações públicas no Centro possam garantir, de fato, a permanência da população de baixa renda que habita a área central e que deve ter as suas condições de moradia melhoradas, ao lado da efetivação de políticas de combate à ociosidade de imóveis vazios ou subutilizados, ampliando as possibilidades de enfretamento do déficit habitacional da cidade. A “revitalização” e “requalificação” das Áreas Centrais continuam na pauta do poder público municipal, envolvendo cada vez mais incentivos às iniciativas privadas interessadas em ampliar seus espaços de investimento na cidade. As parcerias público-privadas que vêm se estabelecendo a partir das intervenções urbanísticas promovidas pelos governos municipais nem sempre se dão de forma transparente para a sociedade e, em geral, colocam o sucesso dos investimentos privados em primeiro lugar, sem levar em conta os interesses e as necessidades da população que ainda reside ou mesmo que deseja e precisa estar residindo na Área Central.

As propostas de intervenção, incluindo o novo projeto de requalificação da Zona Portuária, sempre contemplam, de uma maneira ou de outra, ações de remodelação paisagística do tecido urbano e apropriação de imóveis vagos ou subutilizados para atividades turísticas e de comércio.

Entretanto, embora a importância da moradia popular no Centro da Cidade seja amplamente reconhecida, o poder público municipal não tem incorporado, claramente, instrumentos que possam neutralizar efeitos perversos da valorização fundiária que sempre chega junto com as ações de “requalificação” e “renovação” do tecido urbano.

Espaços de resistência

As ações vislumbradas para o Centro enfatizam a modernização dos espaços urbanos, mas tendem a deixar em segundo plano as necessidades da população moradora que contribui ativamente para manter a vitalidade urbana das Áreas Centrais.

A substituição dos espaços de moradia da população de menor renda pelos novos usos e atividades voltados a outros públicos define a essência histórica dos projetos de “requalificação” pelo qual tem passado o Centro do Rio, na perspectiva de posicioná-lo cada vez mais como o lugar do consumo, serviços e lazer sofisticado.

Embora esses projetos urbanos sejam concebidos sob a égide de uma visão integradora e misturas de usos residenciais e não residenciais os investimentos públicos mais significativos e as intervenções realizadas não têm alterado de maneira efetiva a tendência de esvaziamento residencial e não vem favorecendo a permanência e consolidação da moradia de interesse social com qualidade.

Movimentos de resistência social vêm forçando o posicionamento mais claro dos governos locais em relação à manutenção e ampliação da moradia popular nessas Áreas Centrais.

Em contraposição aos projetos especiais que tendem a favorecer grandes empreendimentos e, conseqüentemente, ocasionar o aumento dos preços da terra no mercado, sempre expulsando os mais pobres para as áreas menos valorizadas da cidade.

As ocupações sociais em prédios abandonados no centro da Cidade comprovam que a luta e a pressão dos movimentos sociais são os principais espaços de resistência diante dos avanços dos interesses imobiliários.

Porém, nessas ocupações, além do risco constante de ações de reintegração de posse, as famílias têm que enfrentar situações precárias de moradia: cortes no fornecimento de água e luz, problemas na vedação, acesso difícil aos andares superiores dos prédios mais altos, riscos de incêndio e etc. Pois, apesar disso, estar na área central da Cidade é ainda mais importante para essas famílias que trabalham na região e garantem sua sobrevivência a partir das condições objetivas já instaladas nessas áreas.

Alterar o quadro atual pressupõe ações que estejam articuladas com instrumentos e mecanismos que possam interagir com a dinâmica de formação dos preços da terra urbana, capturando e redistribuindo de forma socialmente justa os benefícios financeiros que são gerados com a valorização da terra, sobretudo em função dos esforços e dos investimentos públicos que são gastos com a requalificação da infraestrutura e dos equipamentos urbanos.

*Rosane Biasotto, Arquiteta e Urbanista do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM. Mestre em Geografia, pelo Instituto de Geociências/UFRJ. Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional, pelo IPPUR/UFRJ.

DOWNTOWN AREAS

Empowering social housing of the city of Rio de Janeiro

Rosane Biasotto*

The urban growth in the cities that belong to the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (RMRJ) is characterized mainly by concentration of infrastructure services and investments in its central (core) area, while significant portions of population and their houses move towards the peripheral areas with worse infrastructure conditions and more distant from the main job opportunities. The distribution of about 11.5 million people in the metropolitan area (6 million people only in Rio de Janeiro, estimated by the IBGE¹ in 2008) reflects this regional inequality, which has been observed since the '70s. Population data from the IBGE shows that while the cities of Nova Iguaçu, Belford Roxo, Mage, Guapimirim and Itaboraí that are located in northern and eastern portions of the Metropolitan Area of Rio de Janeiro (RMRJ) grew at annual geometric rates near 3% to 4% p.a. in 10 years, between the years 1991 and 2000, Rio de Janeiro grew at a much lower rate (0.74% p.a.).

This means that in the last three decades there was a significant decrease in population growth rates in Rio de Janeiro, especially in its downtown areas, while a significant number of public investment contributed to the emergence of new centralities and even to the gentrification on traditional neighborhoods in the South Zone². During this period, the highlight of the city's expansion was due to growth of slums and informal (irregular) settlements (improper subdivisions of land) in western areas of the city, with a lack of adequate infrastructure and urban services (served by poor sanitation and basic urban services) (that suffer with absence or weakness of infrastructure and urban services).

Between 1990 and 2000, there was a significant increase in vacant properties (vacancy) (vacant land) in Rio, that accompanied the negative rates of population growth, especially in the neighborhoods near its central (core) area, while the absolute housing shortage increased and its greater weight fell (não sei se usa...) on the low-income families (the ones that live with an average monthly income of up to three minimum wages). It is estimated that, in 2000, approximately 74% of the housing deficit in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (RMRJ) was concentrated in those families whose family income is between 0 and 3 minimum wages, but, in 2005, this deficit reached 87.7%, following the growth of the deficit in other counties in the State of Rio de Janeiro.

It is worth mentioning the absence of housing policies for the maintenance of the resident population in the downtown area in Rio, that, from 1990 to 2000, underwent a process of gentrification and has experienced a significant drain of residential function, although it (the Downtown Area) has remained a place of reference for work, cultural activities and consumption of goods and services.

This spatial configuration of Rio de Janeiro metropolitan center has generated a series of urban diseconomies, structurally related mainly to the saturation of transport vehicles, which are insufficient, given the demands of daily shifts that take place between home and work, and other needs of dislocations highly generated by the demand for public parks and places of urban leisure and essential services that are concentrated in neighborhoods located around the metropolitan center. The territorial exclusion and inequality illustrated by several indicators reflect that dynamics of growth and expansion of the metropolis of Rio follow a development model based on private ownership valuation of urban land, where vacant properties (vacancy) (vacant land) traditionally left between the boundaries of consolidated areas and its peripheral expansion, as well as underutilized properties in downtown areas are used as a reserve for highly selective and segregated future real estate markets.

The logic of urban distribution of population in the city of Rio de Janeiro has always been linked, in one way or another, to the choice of elites for the best (finest) areas of the city to build their houses, as the neighborhoods close to beaches. The South Zone and later the emerging areas such as the coastal Barra da Tijuca neighborhood were occupied by the social classes with greater purchasing power, while areas near the center (areas of the North Zone, in particular) received income population average (middle class). For low-income population remains only the occupation over the railway lines located in the north and in the west of the metropolitan area of Rio de Janeiro (RMRJ) or in areas increasingly distant that lack infrastructure and quality urban services, such as Baixada Fluminense, in addition to improving survival space in the hills of the city or resist occupying buildings in some of downtown blocks area which still remain partially outside the main focus of interest of state market agents.

However, recently new releases of the housing market real estate in the neighborhoods of Botafogo, Catete and Glória that are located very close to downtown area herald a new re-appropriation of central areas, opposing to the occupation of the coastal Barra da Tijuca or south area neighborhoods of Rio. In this cycle of re-appropriation of social places in Rio, Downtown, with all its potential of an infrastructure area, emerges with renewed attractiveness for investment capital of private housing market, which will certainly make changes in the urban landscape of the city, but in fact tend to perpetuate the known processes of expulsion (and exclusion) of the poorest social classes of places in town that are taking on new meanings of high economic value.

The re-production of living space with precarious constructive pattern and served by precarious infrastructure and urban services shows that urbanization has been perpetuating the city social exclusion of a significant portion of the population³, re-enforcing a pattern of urban development shown to be increasingly linked to informality in the relations of housing and work. According to data released in 2009 by the Pereira Passos Institut (IPP), while the population of the city, between the '80s and 2000, grew by 7%, the slum population grew by 19%, which represented the approximate increase of 375 thousand inhabitants, raising to one million the number of people living in these

squatter settlements of most neighborhoods of Rio. Thus, you can say that for every six inhabitants of Rio, at least one is a resident of the slums.

The slowdown in population growth in Rio de Janeiro in the last three decades, therefore, has not diminished the effects of cycles that regulate the growth and reduction of the price of urban land. On the contrary, the production and re-production of urban space, as well as the creation of new re-qualified spaces serve to integrate value to areas previously devalued, to enhance the performance of the property market in regions that were uninteresting and also to accelerate the process of social segregation, pushing, as we have seen, the poor away from the center and up to the already densely populated slums in the city. There is thus a direct relationship between the price of land and spatial segregation that demonstrates how the Rio metropolitan area has been organized over the years, despite its apparent stagnation represented by slowing population growth.

It is worth mentioning that the ideas of re-vitalization of downtown Rio has always been linked to ideas of entering the city in the circuits of the global economy. However, even if, on the one hand, public policies implemented in the center of Rio have had only a beautifying" and "renewing" character", in an attempt to restructure it to others who not their current occupants, in the other hand, laws of protection of built heritage in its architectural, cultural and environmental values has had as a positive social function, protecting most vulnerable social groups from market pressures and their cycles of recovery geared to more profitable uses.

According to the study held by the Brazilian Institute of Municipal Administration (IBAM) and information that came in 2008 from Rio de Janeiro Municipality: between 1993 and 2008 there were over 520 public works in central area, totaling over one billion dollars in investments. Those interventions were most often associated with large urban projects of "re-newal" (re-novation) and "re-habilitation" of the built heritage, but did not change effectively the scenario of abandonment and drain population from areas where they occurred. Among the various plans and projects carried out in downtown Rio, those that were based on actions and public investments that gathered mobilization of buildings with historical value at boosting trade and popular cultural activities were the ones that have been most successful. The most recent public interventions in the Lapa neighborhood that resulted in the improvement of activities related to tourism and entertainment shows, especially those that take place at night, can be understood as effects of older projects that have taken a larger force from the '80s.

The public-private partnership that takes place with the urban interventions promoted by successive city governments in downtown Rio are not always transparent to society and, in general, gives more importance to the success of private investments, not taking into account needs of people who lives or wants to live in central area. It is therefore essential that all new public initiatives will i) ensure the permanence of low-income population that lives there and shall have their living conditions improved, ii) develop policies to

combat underutilized or empty property (idle vacancy), increasing the chances of coping with the housing shortage in the city.

All proposals for improvement works to the center, including the new project of upgrading the harbor area⁴ always bring, in one way or another, actions for the re-furbishment of the urban landscape as well as taking vacant or underutilized property for tourist activities and trade. That is to say: all those projects and actions place great emphasis on the modernization of urban spaces in the center, but tend to leave in the background needs of the resident population that contributes actively to maintain the vitality of urban central areas. Replacement of dwelling spaces of low-income population by new uses and activities directed for a different population makes clear the historical essence of the re-qualification projects that have been implemented in downtown Rio, trying to position the center more and more as a place of sophisticated services, leisure and consumption. Although these urban projects are conceived from a vision that integrates and presents a mix of residential and nonresidential uses, the most significant public investments and interventions have neither brought changes in the population drain nor favored the permanence and consolidation of decent housing. Movements of social resistance are forcing local governments to adopt a clearer position in relation to the maintenance and expansion of affordable housing in central area. They exist as opposed to special projects that favor large enterprises and, therefore, tend to cause increase in the price of land for housing in the urban market, always driving the poor to the less valued areas of the city.

Social occupations in abandoned buildings downtown show that the struggle and the pressure of social movements are the main sites of resistance against the progress of the real estate interests. However, families in these occupations are at constant risk of repossess orders (actions), and still have to face precarious housing situations: shortages of water and electricity problems in sealing the walls, difficult access to the upper floors of higher buildings, risk of fire and so forth. Nevertheless, living in central area is much important for those families that work in the region and ensure its survival from the objective conditions established. We must take actions in coordination with tools that can interact with the dynamic that works in the pricing of urban land to change the current frame, capturing and redistributing the financial benefits that are generated with the valuation of land in a socially fair way especially taking into account public efforts and investments that are spent on improving local infrastructure and urban equipment.

*Rosane Biasotto is an Architect and Town Planner with the Brazilian Municipal Administration Institute (IBAM), with a Master's Degree in Geography from the Geosciences Institute, Rio de Janeiro Federal University (UFRJ), studying for a PhD in Urban and Regional Planning at the Urban and Regional Research and Planning Institute (IPPUR) at the Rio de Janeiro Federal University (UFRJ)..

Footnotes

¹ N.T.: IBGE: Brazilian Institute of Geography and Statistics.

² N.T.: Neighborhoods that are traditionally prosperous throughout city history.

³ N.T.: The poorer one.

⁴ N.T.: The project called The Wonder Porto.

DIREITO DE MORAR E MEIO AMBIENTE – FALSA CONTRADIÇÃO

A experiência do núcleo de terras da Defensoria Pública na cidade do Rio de Janeiro

Maria Lúcia de Pontes*

É possível e necessário contribuir para “mudar a cidade” para não deixar que o amanhã reproduza, às vezes até amplificadamente, as misérias do presente.
Marcelo Lopes Souza

foto: Maurício Hora



O Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro é responsável pela defesa de pelo menos duzentas comunidades ou grupos que vivenciam conflitos envolvendo o direito de morar em processos judiciais e/ou processos administrativos.



A defesa da moradia da população pobre conta em sua argumentação com a fundamentalidade deste direito, reconhecido pela emenda constitucional 26 que o incluiu no rol do art. 6º. da Constituição da República, como direito social, dentro do Título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”.

O conflito entre moradia e meio ambiente aparece com frequência nos processos acompanhados, apresentando a pobreza como responsável pela desorganização urbana.

A pobreza é culpada de diversos males, tanto é assim que sua erradicação é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, (inciso III do artigo 3º. de nossa Constituição), o que não significa que a culpa pela pobreza seja dos pobres, ao contrário, os pobres são reconhecidos internacionalmente como grupo vulnerável, merecendo atenção especial nos programas de governo dos Países, para que exercitem plenamente a liberdade de escolha, direito tão fundamental no estilo de vida da sociedade fundada na “livre iniciativa” (inciso IV do art. 1º de nossa Constituição republicana).

Nos processos observamos que é comum a acusação feita aos pobres de serem os responsáveis pelos males dos quais são vítimas. Neste sentido, aparece o discurso ambiental contra as comunidades, responsabilizadas diariamente na mídia e pelos executivos municipal e estadual pela desordem urbana e pela degradação do meio ambiente, “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (art. 225 da Constituição da República).

A experiência de 20 anos do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro na defesa das comunidades acusadas, conjugada com estudos sérios, apontam contradições e equívocos desta tese que busca seu fundamento de validade na leitura preconceituosa e discriminatória da realidade social, escondendo as verdadeiras razões pela degradação ambiental em nossa Cidade.

Como exemplo deste discurso equivocado, onde a vítima vira o vilão, podemos citar dois casos acompanhados pela Defensoria:

1. Comunidades familiares, fixadas há mais de 50 (cinquenta) anos – Vale Encantado, João Lagoa, Açude, Fazenda, Biquinha, Ricardinho e Furnas 866 – no Alto da Boa Vista, zona Sul do Rio de Janeiro: acusadas em ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no ano de 2006 de ocupação desordenada da área de proteção ambiental e recuperação urbana (APARU), todas compostas de pessoas de poder aquisitivo ínfimo;
2. Vila Autódromo, comunidade originária de pescadores, situada em Jacarepaguá, zona norte do Rio de Janeiro: acusada em ação civil pública promovida pelo Município do Rio de Janeiro no ano de 1993, de dano estético, paisagístico e turístico;

A falta de regularização fundiária e urbanística foi apresentada como fundamento dos pedidos de remoção, desconsiderando na análise da situação das comunidades a omissão do Poder Municipal, mais uma vez punindo a vítima, quando o correto seria obrigar o Município a regularizar a área ocupada.

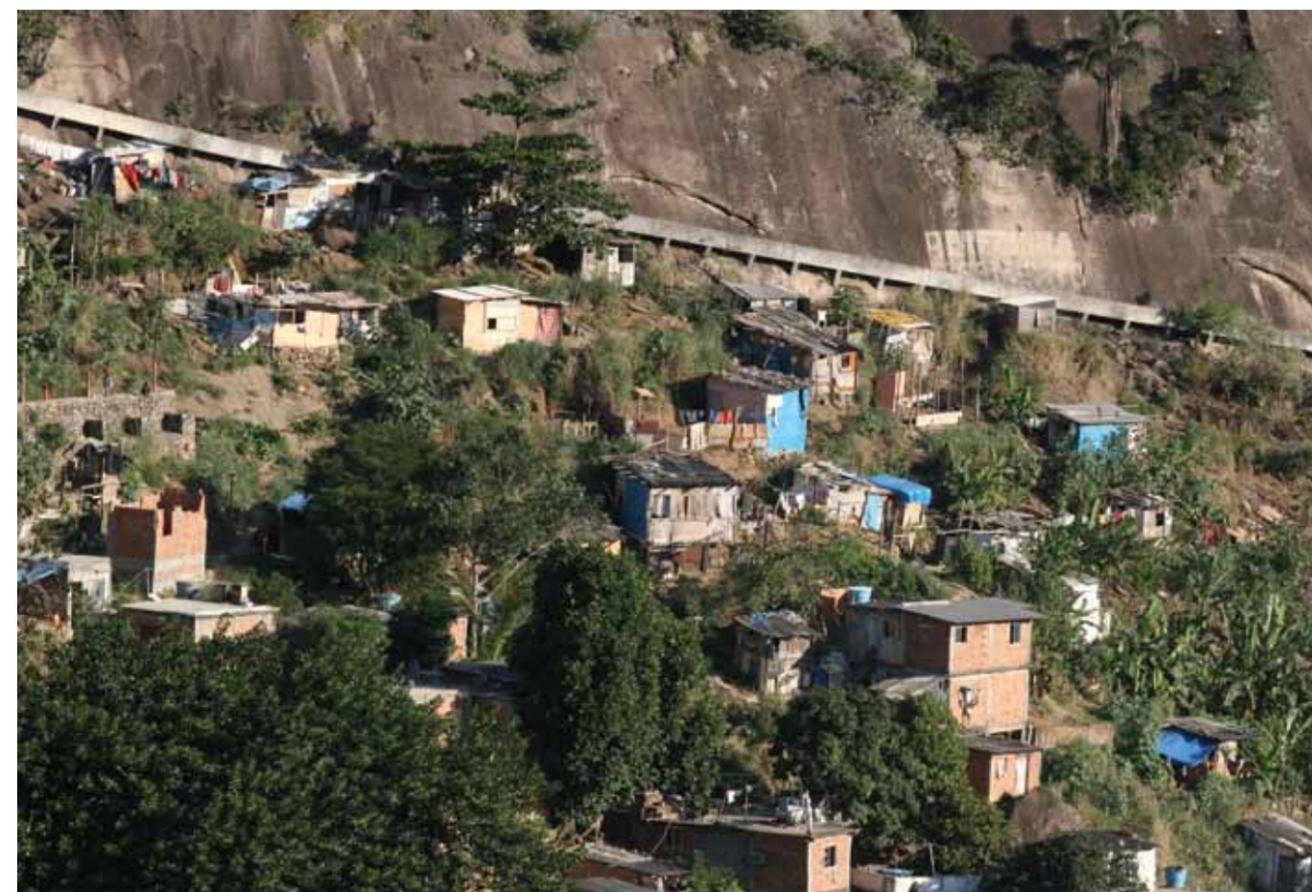


foto: Douglas Engle-Austral Fotos

Vale destacar que, no entorno das comunidades acusadas, existem outras de padrão econômico superior que convivem pacificamente com os órgãos públicos, o que comprova que o discurso ambiental usado é parcial e casuístico.

Uma cidade formada e construída pelo interesse financeiro não é capaz de produzir espaços e opções de moradia para todos, e o mais grave, tenta remover os pobres que encontra em seu caminho, neste contexto o discurso do meio ambiente se apresenta como um inocente argumento contra o direito de morar dos pobres.

Como destaca Mike Davis, na obra Planeta Favelas, editora Boitempo, “as cidades ricas que estão em locais perigosos, como Los Angeles ou Tóquio, podem reduzir o risco geológico ou meteorológico por meio de grandes obras públicas e “engenharia pesada” (...) ao contrário, é improvável que as favelas, onde faltam água potável e vasos sanitários, sejam defendidas por obras públicas caras ou cobertas por seguros contra

desastres”, ainda assim, são os seus moradores acusados pela desordem urbana.

Nos casos acompanhados, o discurso ambientalista aparece como mais um argumento para a remoção das comunidades, nem sempre com propósitos de defesa ao meio ambiente, pois como afirma Mario Fuks, “a multiplicidade de sentidos que a questão ambiental é capaz de adquirir impede, mais uma vez, que o meio ambiente se constitua em um bem cujo atributo essencial seja a universalidade” e que, “o meio ambiente como um bem universal e uniforme não existe no campo das relações sociais”, devendo ser compatibilizado com o direito humano de moradia.

*[Maria Lúcia de Pontes](#) é Defensora Pública, coordenadora de Regularização Fundiária e Segurança da Posse da Defensoria Pública do Rio de Janeiro.

Bibliografia

- Mike Davis, Planeta Favela, ed. Boitempo, 2006
título original: Planet of Slums, Londres, Verso, 2006
Mario Fuks, Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro – Ação e debate nas arenas públicas, ed. UFRJ, 2001.

The experience of Rio de Janeiro Public Defender Center for land and housing on land subject

Maria Lúcia de Pontes*

The Public Defender Center for Land and Housing of the State of Rio de Janeiro is responsible for protecting at least two hundred communities or groups who live daily in judicial or administrative procedures dealing with land conflicts that involve the right to live on land they occupy.

The argument for the defense of housing for the poor is guaranteed by the fundamental nature of HOUSING RIGHT recognized by Constitutional Amendment number 26/00 (Feb/14/00) by which it was included in the listing of 6th Article of the Brazilian Federal Constitution, along with other social rights, within the title “Rights and Fundamental Guarantees.”¹

Nevertheless, the conflict between housing and environment appears very often in cases that reach the Public Defender’s Office presenting poverty as responsible for the urban chaos.

Poverty is blamed for many problems, and this is so true that its eradication is a fundamental objective of the Federative Republic of Brazil and appears in section III of the 3rd article of our Constitution. That does not mean, however, that the poor are to blame for their poverty, instead, they are internationally recognized as a vulnerable group, so that within government programs in general they are worthy of special attention to exercise full freedom of choice, which is a fundamental right in the lifestyle of society based on “free enterprise” (item IV of 1st article of Brazilian Constitution).

We note that it is common to appear in the proceedings the prosecution made to the poor for being responsible for the evils of which they themselves are victims. The environmental discourse is addressed to the poor communities, blamed on a daily basis by the media, and by state and municipal executives as responsible for the urban disorder and environmental degradation, considering that environment is “a gift to the common use for the people and essential to a healthy quality of life” (225th article of our Constitution).

Twenty years of experience at the Public Defender Center for Land and Housing of the State of Rio de Janeiro in the defense of the accused communities, coupled with studies on the subject in focus point out to contradictions and confusion that the thesis above seeks to support with a biased and discriminatory reading of social reality, hiding the true reasons for environmental degradation in the city.

As examples of wrong speeches, where the victim becomes the villain, we can mention two cases that were monitored by the Defender Team:

1. *Vale Encantado Communities*: João Lagoa, Açude, Fazenda, Biquinha, Ricardinho e Furnas 866 – *Alto da Boa Vista, Zona Sul, Rio de Janeiro* (Enchanted Valley, John Lake, Dam, Farm, Biquinha, Little Richard and Furnas 866 – in Top of Beautiful View, South Zone, Rio de Janeiro) formed by family and relatives, all composed of people of very

low income, local residents for more than fifty years: In a civil action promoted by the public prosecutor of the State of Rio de Janeiro, in 2006, these families were charged with disorderly occupation of the area of environmental protection and urban regeneration (APARU).

2. *Vila Autódromo* (Speedway Town) an original community of fishermen, located in Jacarepagua, North Zone of Rio de Janeiro: accused in civil class action promoted by the municipality of Rio de Janeiro in 1993, of aesthetic, agricultural and tourist damage and loss.

The lack of infrastructured and secure land tenure was submitted in support of applications for forced eviction, ignoring the neglect of city government and once again punishing the victim, when the right would be to require the municipality to provide land tenure and urban regularization for the area occupied by its residents.

It is worth mentioning that in the outskirts of the communities accused, there are others that have a higher economic standard and live peacefully with the authorities, which proves that the environmental discourse used is partial and ad-hoc.

A city built by the financial interest is not able to produce space and housing options for all its residents, and even more important, the authorities try to remove the poor who are on their way. Within this context, the discourse about the environment the discourse about the environment that presents itself as an innocent argument is actually an argument against the right to live of the poor.

As Mike Davis points out, in the work *Planet of Slums*²: “Welthies Cities situated in dangerous places like Los Angeles or Tokyo can reduce geological or meteorological risk through large public works and hard engineering “(...) on the contrary, it is unlikely that the slums, that lack drinking water and toilets, are defended by expensive public works or covered by insurance against disaster, “yet its residents are accused of urban disorder”.

In the cases studied and presented, the environmental discourse appears as a further argument for communities forced eviction, but not always for purposes of environment protection, for, as said Mario Fuks: “The multiplicity of meanings that the environmental issue is not able to get to, will not allow, once again, that the en-

vironment will be incurred in an asset whose essential attribute is the universal” and that “the environment as a universal and uniform gift does not even exist in the field of social relations “and should be aligned with the human right to housing.

***Maria Lúcia de Pontes** is a Public Defender and the Land Title Legalization and Possession Security Coordinator at the Public Defender’s Office in Rio de Janeiro.

References

Mike Davis, *Planeta Favela*, ed. Boitempo, 2006
 título original: *Planet of Slums*, Londres, Verso, 2006
 Mario Fuks, *Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro – Ação e debate nas arenas públicas*, ed. UFRJ, 2001

Footnotes

¹ N.T.: Constitutional Amendment nº 26th (Feb/14/00) amends the wording of 6th article of the Federal Constitution and reads as follows: The Boards of the Chamber of Deputies and the Senate, pursuant to § 3 of 60th article of the Constitution, promulgate the following Amendment to the constitutional text: Article 1st. The 6th article of the Federal Constitution shall henceforth read as follows: “6th Art: Education, health, work, housing, leisure, safety, welfare, protection of motherhood and childhood and assistance to the destitute are social rights under this Constitution.”:

² N.T: **Planeta Favela (Planet of Slums)** Mike Davis, Ed. Boitempo; Afterword: Erminia Maricato; Translator Beatriz Medina; 272 Pgs; RJ; 2006

TRABALHO SOCIAL

Desafios da Política Habitacional

Rosângela Dias Oliveira da Paz*

A cidade como construção coletiva tem um compromisso com a dignidade da pessoa humana e com a garantia dos direitos humanos fundamentais: moradia, trabalho, saúde, educação, lazer, acesso à justiça, segurança, entre tantos outros.

Liana Portilho Mattos



Foto: Ruteo Dimiz

Os avanços dos últimos anos nas regulações públicas sobre o desenvolvimento urbano e a política habitacional recolocam na agenda pública a importância do trabalho social comprometido com as diretrizes e orientações estabelecidas na política pública e com o atendimento das demandas e reivindicações da população e dos movimentos sociais.

O trabalho social tem estado presente, de maneira visível e invisível, na trajetória da política habitacional brasileira desde o período BNH (Banco Nacional de Habitação), com presença sistemática nas ações dos INOOCOPs (Instituto Nacional de Orientação às Cooperativas Habitacionais), COHABs (Companhias de Habitação Popular) dos diversos órgãos municipais responsáveis pelas execuções de programas, nas organizações não governamentais de assessoria aos movimentos de moradia, e, a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, nas empresas terceirizadas que prestam serviços de elaboração de estudos, projetos e execução de obras.

O trabalho social é um componente da política habitacional e dos programas de habitação de interesse social, realizando-se em territórios determinados, devendo estar articulado e conectado às diretrizes da política urbana e habitacional.

Inúmeras questões merecem ser tratadas sobre o trabalho social no sentido da sua requalificação e valorização, como, por exemplo, o lugar que este ocupa na implementação dos programas e projetos habitacionais; as diretrizes e eixos do trabalho; as metodologias utilizadas; os recursos financeiros disponíveis e necessários; a composição das equipes técnicas e suas atribuições; as articulações internas e externas; a elaboração de projetos sociais; os resultados alcançados, entre outros. Não poderei tratar de tantas questões no espaço desse artigo, mas pretendo focalizar a natureza do trabalho social em habitação e seus desafios, pontuando questões que merecem aprofundamento e debate.

foto: acervo FBR



Inicialmente é preciso afirmar a premissa de que o trabalho social é fundamental para os resultados e a sustentabilidade dos projetos habitacionais de interesse social, sejam de urbanização, construção de unidades novas, realocações e regularizações fundiárias. A relevância está no empoderamento da população no campo dos direitos sociais, na participação e organização dos envolvidos em coletivos que estimulem o protagonismo de sujeitos coletivos no âmbito local, na cidade e nas diferentes esferas públicas. No entanto, as equipes sociais não podem ser responsabilizadas, exclusivamente, pelos problemas, erros ou “insucessos” ocorridos, já que são muitos e diversos fatores e atores intervenientes que influenciam e impactam os resultados. Destacamos aqui três aspectos a serem considerados.

Os programas e projetos habitacionais, em especial àqueles voltados para a população de baixa renda, inserem-se em contextos específicos, em territórios de relações sociais, marcados por conflitos e disputas, que para além da carência habitacional, enfrentam déficits de acessos a todos os serviços públicos, como também necessitam de investimentos na cultura democrática e organizativa da população moradora. Há ainda que se lembrar dos contextos de violência urbana, em suas múltiplas expressões (homicídios, latrocínios, furtos e roubos, violência física, sexual e psicológica, violência institucional; insegurança pública; violência dos presídios; crime organizado, tráfico de drogas, etc.) que interferem e impactam as ações e o trabalho social. A violência e o medo nas cidades geram novas formas de segregação espacial e discriminação social. Em recente Oficina na cidade de São Bernardo do Campo a professora Isaura I. M. C. e Oliveira afirmou:

“Essa grave expressão da questão social é fundamental na consideração das demandas que se colocam para o trabalho social em programas de habitação de interesse social, especialmente naqueles em que o confinamento e a segregação podem organizar espaços muito propícios à disseminação de todas as formas de violência e criar as mais perversas relações entre as classes sociais através, por exem-

plo, da distribuição e consumo do narcotráfico; da exploração do trabalho infantil; do assédio moral às pensões dos idosos, etc.” (Oliveira, Oficina em SBC, nov. 2009)

Um segundo aspecto refere-se ao próprio planejamento e implementação dos programas e projetos. No geral, são marcados pela ausência de integração e articulação das ações, pela dicotomia entre equipe social e equipe “física” (responsável pelas obras), e também pelo imediatismo para responder às situações emergências (de naturezas diversas, sociais, políticas e institucionais). Os “tempos” das obras nem sempre estão sincronizados com os “tempos” do trabalho social. Para aferir a integração e articulação das ações podemos, entre outras questões, perguntar: houve planejamento integrado das ações? Os projetos foram apresentados e discutidos com a população, conjuntamente pelas equipes envolvidas? As fases anteriores às obras tiveram investimentos em atividades organizativas da população? Os recursos humanos e financeiros são suficientes?

Um terceiro aspecto, que se relaciona com os dois anteriores, remete à discussão da integração e articulação das políticas públicas municipais, em particular aquelas que incidem nos territórios de intervenção dos projetos habitacionais, ou seja, a disponibilidade e acessibilidade de equipamentos e serviços públicos de educação, saúde, cultura, esporte e lazer, como também do transporte coletivo, limpeza urbana. Integração e articulação de serviços são essenciais para os resultados positivos de um empreendimento.

Com essa premissa, que afirma a relevância do trabalho social enquanto componente da política habitacional e urbana, mas que não o responsabiliza por todas as ações e resultados, entende-se que a natureza do trabalho social tem duas grandes dimensões: político-institucional e socioeducativa, com o objetivo de promover a maior qualidade e dignidade à vida das pessoas, à defesa dos direitos sociais, o acesso à cidade e à moradia, o acesso aos serviços públicos e o estímulo e fortalecimento da participação e organização autônoma da população. Nessa perspectiva o trabalho social em programas e projetos habitacionais deve ser sistemático, contínuo e interdisciplinar para que se possa obter melhores resultados de acessibilidade e inclusão social.

A dimensão político-institucional, que envolve ações de planejamento, monitoramento e avaliação e também as ações de articulações e integrações das ações públicas, é de suma im-

portância e não pode ser relegada a um segundo plano. Sem essas ações o trabalho se perde no ativismo e voluntarismo e seus resultados serão comprometidos.

A dimensão socioeducativa pauta-se pelos valores democráticos que incentivam a participação, o exercício cotidiano do protagonismo cidadão, a ação coletiva dos movimentos sociais, democratizando informações e investindo na formação e capacitação dos sujeitos. Essa dimensão concretiza-se no trabalho direto com a população no território e nas articulações e integrações das ações públicas.

Nesse sentido, as metodologias e estratégias a serem adotadas devem focalizar a participação e organização da população, buscando garantir o acesso às informações; a discussão dos projetos e de alternativas; a participação nas decisões; o controle e fiscalização das ações públicas; a explicitação de conflitos e diferenças e a negociação e pactuação de interesses coletivos.

Inúmeros desafios se colocam para o trabalho social, dos quais destacamos:

- A compreensão das diferentes expressões da questão social nos territórios e das diversas reivindicações e demandas sociais.
- A compreensão das novas configurações dos movimentos sociais urbanos e das diferenciações internas dos grupos sociais.
- O fortalecimento das organizações locais e da sociedade civil organizada através dos mecanismos institucionais de controle social do Estado e do mercado.
- A articulação e intersectorialidade dos serviços públicos nos territórios.
- A articulação entre as equipes de obra, jurídico, ambiental e de trabalho social.
- A capacitação continuada das equipes técnicas.
- A definição de papéis e funções entre as equipes do poder público e as contratadas para a execução dos projetos sociais.

*Rosângela Dias Oliveira da Paz é doutora em Serviço Social, professora e pesquisadora da PUC-SP, assessorou a UMM-SP na luta pelo Fundo Nacional de Moradia Popular, trabalhou na FASE-SP e na ABONG

Bibliografia

- PAZ, Rosângela D. O. da. **Dimensões e Indicadores de Participação Social na Avaliação de Programas Habitacionais**. Tese de Doutorado, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, PUC-SP, 2002.
- PAZ, Rosângela D. O. da, RAICHELIS, R., OLIVEIRA, I. I. M. C. E. **Intervenções urbanas e trabalho** In: Intervenções urbanas: cenários, enredos e atores ed. Rio de Janeiro. 2008.
- RAICHELIS, Raquel (coord.), OLIVEIRA, Isaura I. M. C., PAZ, Rosângela D. O. **Metodologia / Plano de Trabalho Social. Programa de Locação Social – PLS**. Relatório Final. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo –IEE/PUCSP, São Paulo, abril/2006.

SOCIAL WORK

Housing Policy Challenges

Rosângela Dias Oliveira da Paz*

During the past few years, advances in government regulations addressing urban development and housing policies have once again highlighted the importance of social work on the public agenda, committed to the guidelines established through these policies and responding to the claims and demands of the people and grassroots movements.

Social work has been visibly (and invisibly) present in Brazil's housing policies since the days of the National Housing Bank (BNH) between 1964 and 1988, systematically engaged in the actions undertaken by the National Housing Co-Operatives Advisory Institutes (INOOCOPs) and Mass Housing Companies (COHABs), as well as many municipal entities in charge of implementing these programs, non-governmental organizations assisting grassroots housing movements and, from the late 1980s onwards, outsourced service companies preparing studies and projects, in addition to implementing projects.

Social work is a crucial component of housing policies and low income housing programs implemented in specific areas, necessarily linked closely to housing and urban policy guidelines.

Countless aspects of social work deserve special attention in order to requalify and enhance its value, such as the role that it plays in implementing housing projects and programs; work guidelines and core concepts; the methodologies used; the funds required and the amounts available; the composition of the technical teams and their duties and responsibilities; internal and external networking; the preparation of outreach projects; and the outcomes achieved, among other factors. As so many issues cannot be addressed in the limited space offered by this paper, I intend to focus on the nature of social work in housing and its challenges, spotlighting issues that warrant examination in greater depth and further discussions.

Initially, it is necessary to affirm the premise that social work is vital for the success and sustainability of low-income housing projects. Whether involving urbanization, the construction of new units, resettlement or land title legalization its relevance lies in the empowerment of the people in the field of social rights, encouraging the participation and organization of those involved in collective activities, encouraging the protagonism of collective subjects at the local level in the city and the various spheres of government. However, social workers cannot be blamed as the sole culprits responsible for the many problems, mistakes or even failures that have occurred, as a wide variety of intervening factors and players influences and impacts the outcomes. Three of these aspects are presented here for consideration.

Housing programs and projects, especially those designed for low-income segments of the population, are located within specific contexts in the field of social relationships that are rife with conflicts and disputes. In addition to housing shortages, they must also cope with inadequate access to all public services, while also requiring investments in the culture of democracy and the organizational powers of local residents. It must also be recalled that contexts assailed by all the multiple expressions of urban violence (murder, robbery and theft; physical, sexual, psychological, institutional and prison violence; lack of public security, organized crime, drug trafficking etc) adversely affect and interfere in social work and these actions. Violence and fear trigger new forms of spatial segregation and social discrimination in cities. At a workshop held recently in the town of São Bernardo do Campo, Professor Isaura I. M. C. e Oliveira affirmed:

"This drastic expression of a social issue is crucial when considering demands imposed on social work by low-income housing programs, especially those where confinement and segregation may result in places that foster the dissemination of all types of violence, creating extremely perverse relationships among social classes through drug consumption and distribution by traffickers, for example; the exploitation of child labor; scamming

senior citizens out of their pensions etc." (Oliveira, Workshop, São Bernardo do Campo, November 2009)

A second aspect is related to the actual planning and implementation of these programs and projects. In general, they are characterized by a lack of integration and articulation among the actions, as well as a dichotomy between social work teams and physical work teams handling construction aspects, in addition to an immediatist approach imposed by the need to respond to a wide variety of social, political and institutional emergencies. The timing of the construction work is not always synchronized with the timing of the social work. In order to examine the integration and articulation of these actions, we might ask, among other questions: Was there any integrated planning of the actions? Were the projects presented and discussed with the local population jointly by the teams involved? During the phases prior to the construction work, were investments allocated to organisatory activities among the local population? Are sufficient funds and human resources available?

A third aspect, which is related to its two predecessors, paves the way for a discussion of the integration and articulation of municipal government policies, particularly those addressing intervention areas earmarked for housing projects, meaning the availability and accessibility of public equipment and other facilities (education, health-care, culture, sports and recreation), as well as public transportation, street cleaning and garbage collection services. Integrating and articulating these aspects are crucial steps towards ensuring positive outcomes for an enterprise.

Based on this assumption, which affirms the relevance of social work as a component of urban and social policies, but does not hold it responsible for all their actions and outcomes, it becomes apparent that the nature of social work is divided into two major dimensions: political + institutional, and social + educational. Its purpose is to enhance the quality of life with more dignity, protecting social rights and ensuring access to the city, housing and public services, while helping strengthen the participation and autonomous organization of the people. From this standpoint, the links between social work and housing projects and programs must be systematic, ongoing and interdisciplinary, ushering in better outcomes in terms of social inclusion and accessibility.

The political + institutional dimension – which involves planning, monitoring and

assessment actions, in addition to activities underpinning the articulation and integration of government actions – is of the utmost importance, and may not be relegated to the background. Without these actions, the work is swamped by activism and volunteerism, and its outcomes will be adversely affected.

The social + educational dimension is steered by democratic values that encourage participation and the daily deployment of citizen protagonism, collective actions by grassroots organizations, democratizing information and investing in training and building up the capacities of the people. This dimension is firmed up through work directly with the population in the field, as well as helping articulate and integrate government actions.

Consequently, the methodologies and strategies to be adopted must focus on the participation and organization of the population, striving to ensure access to information; discussions of projects and alternatives; participation in decisions; control and oversight of government actions; explanations of disputes and differences, and negotiations and agreements in the collective interest.

There are countless challenges facing social work, outstanding among which are:

- Understanding the many different expressions of social issues in the field, as well as the wide variety of social demands and claims;
- Understanding the new structures of grassroots urban organizations and tiering in social groups;
- Strengthening local organizations and organized civil society through institutional mechanisms imposing social controls deployed by the State and the market;
- Networking and intersectoral actions by public services in the field;
- Networking among the construction, legal affairs, environmental and social work teams;
- Ongoing capacity-building for technical teams;
- Definitions of roles and functions between government teams and outsourced enterprises contracted to implement outreach projects.

* With a PhD in Social Work, Dr. Rosângela Dias Oliveira da Paz is a lecturer and researcher at the Pontifical Catholic University (PUC), São Paulo.

References

- PAZ, Rosângela D. O. da. **Dimensões e Indicadores de Participação Social na Avaliação de Programas Habitacionais**. PhD thesis, Graduate Studies Program in Social Work, Pontifical Catholic University (PUC), São Paulo, 2002.
- PAZ, Rosângela D. O. da, RAICHELIS, R., OLIVEIRA, I. I. M. C. E. **Intervenções urbanas e trabalho** In: Intervenções urbanas: cenários, enredos e atores. ed. Rio de Janeiro. 2008.
- RAICHELIS, Raquel (coord.), OLIVEIRA, Isaura I. M. C., PAZ, Rosângela D. O. **Metodologia/Plano de Trabalho Social. Programa de Locação Social – PLS**. Relatório Final. Special Studies Institute, Pontifical Catholic University, IEE/PUCSP, São Paulo, April 2006.

PROJETO GAMBOA'

Arquitetura: direito de todos

Associação Chiq da Silva*

Pedimos, por favor, não achem natural o que muito se repete!
Bertold Brecht

foto: Associação Chiq da Silva



Este texto descreve o Projeto Gamboa, que faz parte da Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, operado pelo Ministério das Cidades com recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o SHNIS.

O SNHIS é fruto de uma lei de iniciativa popular de 1992, a primeira no Brasil, como também fruto da pressão política que durante treze os movimentos sociais de moradia empreenderam por sua aprovação, o que só se deu com a promulgação da Lei 11.124 de 2005. O Programa passou a permitir o acesso direto dos movimentos sociais a recursos federais para a construção de habitações populares. Na ocasião do primeiro edital público da Ação, em 2009, a Central dos Movimentos Populares – CMP e a União por Moradia Popular do Rio de Janeiro – UMP RJ, em parceria com a Fundação Bento Rubião, foram selecionados com este que será o primeiro projeto do programa na cidade do Rio de Janeiro. A Chiq da Silva foi convidada a integrar a parceria para realizar o projeto arquitetônico. O trabalho técnico social e a organização administrativo-financeira do empreendimento ficaram sob a responsabilidade da Fundação Bento Rubião, ficando os movimentos sociais, CMP e UMP RJ, responsáveis pela gestão política do processo, como também pela organização das famílias. Trata-se, portanto, de um desenho de parceria amplo, rico e diversificado.

foto: Associação Chiq da Silva



O projeto irá construir 142 unidades habitacionais no bairro da Gamboa, na Área Portuária do Centro da Cidade do Rio de Janeiro. Os terrenos são de propriedade federal, declarada de interesse público para fins de provisão de habitação de interesse social, no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). A área de desenvolvimento do projeto vai ao encontro da política federal recente de recuperação de áreas urbanas centrais (Plano de Recuperação de Áreas Urbanas Centrais – PRAUC).

foto: Associação Chiq da Silva



Ainda que apresente algumas deficiências decorrentes da queda de qualidade dos serviços públicos e do esvaziamento populacional e de atividades da área, a Área Portuária apresenta boa infraestrutura urbana. De fato, um grande número de hospitais da cidade está localizado no Centro, há boa oferta de serviço de transportes, bem como, é grande a oferta de espaços públicos de lazer e serviços culturais variados.

O terreno onde será construído o edifício está próximo à Cidade do Samba – grupo de edificações que agrega galpões para a montagem do desfile das principais escolas de samba cariocas. No terreno existem galpões abandonados ou subutilizados e áreas livres com edificações que foram ocupadas por poucas famílias de baixa-renda.

foto: Associação Chiq da Silva



O perfil das famílias para definição do programa de arquitetura foi apresentado pelos movimentos sociais. Os futuros moradores são, na sua maioria, famílias que já habitavam a região central da cidade de forma precária. Há grande número de jovens, idosos e trabalhadores do mercado informal.

Habitar a Gamboa, habitar o centro

Como diretrizes do projeto, focou-se na melhoria das condições de habitação das pessoas envolvidas. Além disso, a criação de espaços comunitários foi considerada de suma importância para manter e incentivar a organização cole-

tiva dos moradores e para facilitar suas vidas cotidianas, permitindo que eles possam trabalhar e criar alternativas de geração de renda, aprendizagem profissional, recreação e socialização. O programa deste uso comunitário foi definido a partir do trabalho de mobilização social, realizado pela Fundação Bento Rubião. A intenção é que estes espaços se configurem como espaços de integração com o bairro, visando a melhoria da qualidade de todo o espaço urbano adjacente. Na concepção do projeto considerou-se a necessidade de integração do edifício com o entorno, a importância da criação de espaços comunitários integrados com o bairro, o conforto ambiental e eficiência energética e a importância da acessibilidade para portadores de necessidades especiais e idosos. Procurou-se estabelecer também um diálogo com a questão habitacional. A intenção foi resgatar uma escala mais próxima da morfologia do trecho residencial da Rua da Gamboa, rompendo com a escala que a Cidade do Samba impôs ao local. Outro aspecto importante resgatado foi a relação da edificação com a rua, que estimula a integração do espaço privado com o público, recriando “os olhos da rua”, como definiu Jane Jacobs.

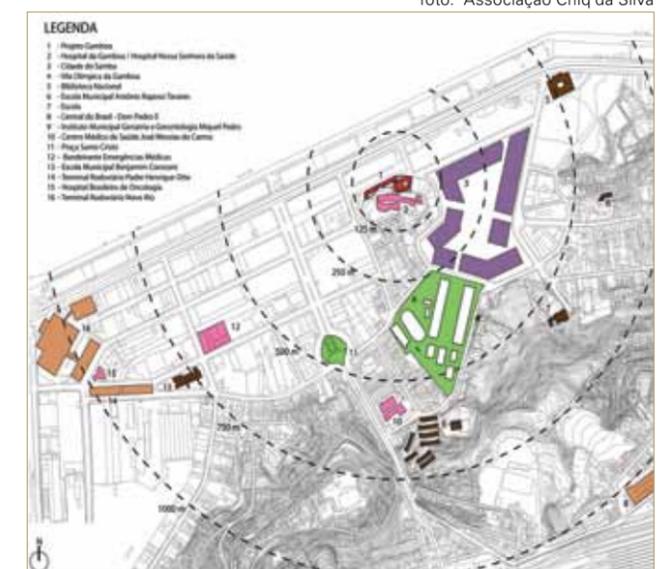


foto: Associação Chiq da Silva



foto: Associação Chiq da Silva



foto: Associação Chiq da Silva



A implantação do edifício criou três pátios integrados. Um deles se abre para a rua, apresentando um caráter público, o que estimula a articulação entre os moradores do conjunto e do entorno. A presença de uma árvore de grande porte foi explorada, de modo a marcar a entrada principal do conjunto. Além disso, preservou-se o muro remanescente em trecho do terreno. Assim, criou-se uma delimitação entre a rua e o espaço público definido pelo pátio externo. No interior do terreno formaram-se dois pátios: um de caráter privado, onde os moradores sugeriram criar um espaço para as crianças, e um controlado, onde será construído um anfiteatro. Vale salientar, que na concepção do projeto foram observadas dinâmicas socioespaciais dos moradores, de modo a estimular e potencializar boas práticas por eles já realizadas.

Para estimular o convívio social, optou-se pela circulação em forma de galeria externa, que favorece o contato entre os moradores e com a rua. Esta solução facilita também o uso de ventilação cruzada e, nos casos em que a fachada tem orientação termicamente inadequada, a galeria servirá como proteção solar.

Foram projetadas unidades com quarto e sala e dois quartos, em decorrência do perfil dos moradores. A maioria dos apartamentos térreos será destinada aos indivíduos mais idosos ou com necessidades especiais a fim de garantir boa acessibilidade. O projeto conta com a colaboração importante dos movimentos sociais na definição do programa dos espaços comunitários, tamanho das unidades e dinâmicas espaciais. A intenção é manter os moradores participando do processo projetual até o fim, inclusive colaborando na definição do sistema de mutirão para execução de alguns serviços da obra. Isto contribuirá para o barateamento de alguns serviços, mas fundamentalmente será indispensável para garantir às famílias a sensação de pertencimento ao lugar.

Associação Chiq da Silva

A equipe que concebeu o projeto de arquitetura constituiu a Chiq da Silva, uma associação voltada para a proposição e realização de projetos arquitetônicos e urbanísticos com ênfase social e cultural. A Chiq da Silva visa à formulação de propostas sociopolíticas para os espaços de vida da população, considerando o direito de todos à cidade. Em suas abordagens projetuais, a equipe assume o desafio de trabalhar com as diferentes soluções populares para a habitação. Nesta perspectiva, tem um papel de intérprete das necessidades e desejos dos moradores, sem, entretanto, negligenciar sua capacidade de atuar conjuntamente com a população na formulação de propostas.

A Chiq da Silva é decorrente do agrupamento voluntário de um grupo de arquitetos organizado a partir da demanda dos Moradores da Ocupação Chiquinha Gonzaga, localizada no Centro da Cidade do Rio de Janeiro. Esta Ocupação surgiu da mobilização de população sem-teto que identificou o potencial para a moradia num dos muitos edifícios abandonados há bastante tempo no Centro do Rio. Com o apoio de entidades de luta pela moradia e pelos direitos humanos, os sem-teto iniciaram um longo processo para a ocupação do edifício. A tomada de consciência dos moradores, catalizada pelas entidades que os apoiaram, resultou na busca por um projeto de arquitetura, o que fortaleceu a luta pela reabilitação e pela concessão do uso do imóvel para os moradores enquanto coletividade. A realização do estudo preliminar levou à inclusão da Ocupação Chiquinha Gonzaga no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS –, com previsão de verbas para a realização das obras. O nome “Chiq da Silva” – Chiq com “q” – surgiu, então, para homenagear essa Ocupação. A oposição suscitada entre o termo ‘chic’ com o sobrenome “Silva” – o mais popular do Brasil, relacionado ao desconhecimento da origem da pessoa – procura justamente resolver a tensão gerada pela crença que arquitetura é somente para gente chique. Consequentemente, como princípio, a Chiq da Silva traz em seu nome a concepção de que arquitetura é um direito de todos.

GAMBOA PROJECT¹

Architecture: a right for all people

Chiq da Silva Association

This paper describes the Gamboa Project, a housing project that is part of Ação de Apoio à Produção Social da Moradia (Action to Support the Social Production of Housing), which is coordinated by the Ministério das Cidades (Ministry of Cities) with resources from the Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (National Social Housing – HIS – Sistem, or the SHNIS). This National System of HIS is the result both of a law of popular initiative, of 1992, the first in Brazil, as well as the political pressure that social housing movements have undertaken, for thirteen years, for its approval, which only happened, in 2005, with the enactment of Federal Law nº 11.124/05. The program has ever since been enabling social movements to have direct access to federal resources for the construction of affordable housing. In early 2009, when the bidding of the Ministry was opened, the Central de Movimentos Populares (The Popular Movement Center or CMP) and the União de Luta pela Moradia (Union for the Struggle for Housing or UNMP) in partnership with the Fundação CDDH Bento Rubião (FBR) were classified as proponents for the achievement of this project. The Chiq da Silva’s office was invited to join the partnership to carry out the architectural project design, while the FBR was put in charge of running the social Project, while Social Movements – CMP and UMP RJ – were responsible for political process and also for organizing the families. It is, therefore, a design partnership broad, rich and diverse.

In early 2009, when the Ministry opened the bidding process for obtaining federal funds, the Central de Movimentos Populares (The Popular Movement Center or CMP) and the União de Luta pela Moradia (Union for the Struggle for Housing or UNMP) in partnership with the Fundação CDDH Bento Rubião (FBR) were classified as proponents for the achievement of this project. The Chiq da Silva’s office was invited to join the partnership to carry out the architectural project design, while the FBR was put in charge of running the social project.

The project comprises the construction of 142 housing units in the neighborhood of Gamboa, Docklands Area in Downtown, Rio de Janeiro (Área Portuária do Centro da Cidade do Rio de Janeiro). The land which is federal property was declared of public interest for the provision of social housing by the Secretaria do Patrimônio da União (Department of Heritage Federal Government or SPU). Both the area and the project will be developed to be in line with the recent federal government public policy for recovery of central urban areas (Plano de Recuperação de Áreas Urbanas Centrais ou PRAUC).

The Docklands Area has good urban infrastructure, even though there are some shortcomings due to: i) lack of quality of public services and ii) reduction of population and local activities. In fact, many of the city’s hospitals are located Downtown, where there are also good supply of transport service and a wide range of public spaces for leisure and cultural services.

To develop the architecture program it was the social movements that had previously defined the profile of the beneficiaries’ families. Thus, future residents are mostly families who lived precariously in the center. In this profile we find many young people, older people and workers in the informal market.

Inhabiting gamboa, inhabit downtown!

guidelines Project: The project chose to focus on the improvement of living conditions for resident people involved. Moreover, the creation of community spaces was considered highly important to maintain and encourage a collective organization of residents in order to make easier their daily lives, allowing them to work and also to create alternatives for

income generation, professional and vocational learning, recreation and socialization. This program of space community use was defined through social mobilization work conducted by the FBR. The intention of the project is to integrate these spaces to the neighborhood, aiming to improve the quality of the adjacent urban space as a whole. Thus, the project design considered: i) the need to integrate the building with the environment, by creating community spaces integrated with the neighborhood, ii) the environmental comfort and energy efficiency and iii) the importance of accessibility for people with disabilities and elderly individuals. We also seek to establish a dialogue with the housing issue.

The intention was to restore a level closer to the morphology of the residential portion of the *rua da Gamboa* (Gamboa Street), breaking the scale that the City of Samba has imposed on the site. Another important aspect of the project was to restore the building as it relates to the street, which encourages the integration of private and public spaces, recreating “*the eyes of the street*”, as defined by Jane Jacobs².

The building design has provided for three integrated courtyards: One of them – The Public Access Courtyard or the Outside Patio - has a public character that encourages the relationship between the residents and the surrounding neighborhood. It opens directly onto the street, where the presence of a large tree marks the main entrance of the housing. The project also preserved the existing wall, creating a distinction between the street and the public space defined by the Outside Patio.

The building has two more courtyards: one of them a courtyard of a private nature and restricted access, where residents have suggested the creation of a children’s area. It’s called: Restricted Access Courtyard. And a courtyard with controlled access which is provided for the construction of an amphitheater. It’s called: Controlled Access Courtyard. It is worth mentioning that the Project observed the dynamics of socio-spatial residents and neighbors in order to stimulate and enhance (strengthen) the good (the best) practices in which resident people are already engaged.

To stimulate social coexistence, the project has created a corridor in the form of

an external gallery, which promotes contact between the residents and the street and also enables the use of cross ventilation. Where the facade is oriented to inadequate heat, the gallery will also serve as protection against sun's rays.

In regard to the profile of resident families, the project provides both one bedroom and two bedroom units. The majority of apartments on ground floor will be allocated to older individuals with special needs to ensure them good accessibility. The project had the collaboration of important social movements in defining the community spaces, size of units and spatial dynamics. Thus, the intention of the project is to keep residents participating in the design process from the beginning to the end, including assistance in the definition of a community helping system to perform some services work. This will contribute to the cheapening of some services, but fundamentally it will be essential to ensure families to a sense of belonging.

Chiq da Silva Association

The name "Chiq da Silva" – not Chic but Chiq with "q" – appeared, then, to honor this occupation. The opposition raised among the word "chic" with the surname "Silva" – the most popular in Brazil, and always related to the unknown origin of the birth of a person – is just trying to re-solve (to clarify) the tension generated by the belief that architecture is only for fancy people. Consequently, and as an ethical principle, the Association Chiq da Silva brings within its name the view that architecture is an inalienable right for all people.

The team that designed the architecture project is the Chiq da Silva, an association dedicated to the proposition and implementation of architectural and urban planning with an emphasis on social and cultural issues (matters). The Chiq da Silva Association aims to formulate proposals for socio-political spaces of living, with respect to social justice and to the right of all inhabitants to the city. The team, in their approaches for social housing projects, takes on the challenge of working with various popular solutions that are designed to face the challenge of decent living. In this perspective, it has a role as interpreter of the needs and desires of the resident families, without, however, overlooking their own capacity to act jointly with these families in formulating proposals.

The Chiq da Silva is due to voluntary pooling of a group of architects that have been organized based on the demand of residents of the Ocupação Chiquinha Gonzaga (Occupation Chiquinha Gonzaga), located Downtown, in the city of Rio de Janeiro. This occupation came from the mobilization of the homeless people that identified the potential for housing in one of the many vacant and for a long time abandoned buildings in downtown Rio. With support of organizations engaged in the struggle for housing and human rights, these homeless have begun a long process for the occupation of the building. The growing awareness of the residents, catalyzed by the supporting institutions resulted in the search for an architecture project, which has strengthened the struggle for rehabilitation of the building and the enforcement of the cessão de uso (right to use land), allowing the use of public property for community residents. The completion of the preliminary study led to the inclusion of the Occupation Chiquinha Gonzaga in the Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (National Social Housing Fund or FNHIS) with a forecast of funds to carry out works of improvement and refurbishment of the building.

Footnotes

¹ N Imprint: The Project was awarded the **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social** (National Fund for Social Housing or FNHIS) resources for Social Production of Housing (HIS). **Project Stage:** A Preliminary Study. **Number of Families:** 142. **Coordinator:** Carol Rao. **Team:** Thais Meireles, Daniel Wagner, Gilberto Rocha and Luciana Andrade. **Interns:** Arjen Seffinga, Meintjes Delisse, Stefanie Bakker. **Partnerships:** Fundação CDDH Bento Rubião (FBR), Central de Movimentos Populares (CMP) e União de Luta pela Moradia (UNMP).

² *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Vintage Books, 1961

