

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

LAURA SANTOS GRANJA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM
ASSENTAMENTOS DE BAIXA RENDA:**

Avaliando experiências a partir do caso de Juiz de Fora (MG)

Rio de Janeiro
2019

LAURA SANTOS GRANJA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM
ASSENTAMENTOS DE BAIXA RENDA:**

Avaliando experiências a partir do caso de Juiz de Fora (MG)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães

Rio de Janeiro
2019

CIP - Catalogação na Publicação

G759r Granja, Laura Santos
Regularização fundiária urbana em assentamentos de baixa renda: Avaliando experiências a partir do caso de Juiz de Fora (MG) / Laura Santos Granja. -- Rio de Janeiro, 2019. 250 f.

Orientador: Alex Ferreira Magalhães.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2019.

1. Regularização fundiária. 2. Assentamentos de baixa renda. 3. Favelas. 4. Política pública - Avaliação. 5. Juiz de Fora (MG) - Política governamental. I. Magalhães, Alex Ferreira, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

LAURA SANTOS GRANJA

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM
ASSENTAMENTOS DE BAIXA RENDA:**

Avaliando experiências a partir do caso de Juiz de Fora (MG)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães

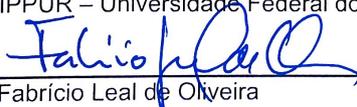
Aprovada em: 16 / 05 / 2019

BANCA EXAMINADORA



Alex Ferreira Magalhães

IPPUR – Universidade Federal do Rio de Janeiro



Fabrício Leal de Oliveira

IPPUR – Universidade Federal do Rio de Janeiro



Edésio Fernandes

DPU – University College London



Leticia Maria de Araújo Zambrano

FAU – Universidade Federal de Juiz de Fora

Para os moradores dos assentamentos de baixa renda.
Para todos aqueles que vivem a luta por direitos.
Para a cidade de Juiz de Fora.
Para os meus pais.

AGRADECIMENTOS

Foram dois anos dedicados à realização deste mestrado, e são inúmeras as pessoas que me ajudaram nessa trajetória, consciente ou inconscientemente. Sou particularmente grata à Letícia e ao Fred, que ainda na graduação me mostraram os caminhos acadêmicos e me incentivaram a chegar onde estou. Ao Alex, que me acolheu como orientador dentro do IPPUR e me proporcionou momentos de debate importantes para a construção do meu pensamento crítico. Aos demais professores, que me iniciaram nas diferentes facetas do planejamento urbano, para além daquilo que o campo da arquitetura e do urbanismo já havia me proporcionado. À Mari, com quem dividi nossa casinha em Copa. À minha avó, por me acolher em Juiz de Fora e incentivar minhas escolhas. Aos técnicos da PJJ, em especial à Lívia, por terem embarcado comigo na ideia dessa dissertação, me aberto caminhos e me munido de informações essenciais para o desenvolvimento da pesquisa. Aos moradores da Vila Sô Neném, da Vila Mello Reis e do Alto Santo Antônio, cujos nomes não citarei aqui a fim de manter a ética da pesquisa, mas aos quais sou extremamente grata por me receberem em suas casas, compartilharem suas histórias e me permitirem sentir um pouco daquilo que vivem. Não fosse por esses moradores, esta dissertação não seria possível. E, por fim, agradeço ao meu namorado, Wesley, e aos meus maiores amores, Rogério, Flávia e Vítor, por me darem todo o suporte emocional e amor que tanto precisei.

"A reflexão é fundamental, mas sozinha é frágil e inútil. Percepções pedem decisões e mudanças na realidade. É o tripé evolutivo – refletir, decidir e praticar. Essa é a base. Fora disso, somos apenas teóricos, alheios, indiferentes, medrosos e vaidosos, levantando hipóteses, sem comprová-las além da teoria, sem experimentar para perceber e corrigir falhas, construindo valores sociais e pessoais ilusórios e egocêntricos, sem a menor intenção de mudar o comportamento e a mentalidade. Forma sem conteúdo. É preciso correr os riscos. É preciso errar para acertar. Não se pode pretender a perfeição, mas é fundamental se aperfeiçoar, sempre. Às vezes, é a escuridão que nos faz perceber e dar valor à luz."

(MARINHO, 2011, p.1)

RESUMO

A regularização fundiária plena é uma política que visa assegurar a permanência dos moradores na área em que vivem e melhorar as condições de vida dos mesmos. Os processos de regularização, que vêm sendo aplicados e aprimorados desde a década de 1980 no Brasil, foram incorporados progressivamente à legislação nacional e culminaram na Lei Federal Nº 11.977/09. Nesta lei, identificam-se as quatro dimensões que devem estar interligadas para a regularização plena: jurídica, física, social e ambiental. Entretanto, não muito se avançou no que diz respeito ao estudo dos assentamentos de baixa renda após a finalização da regularização. Esta dissertação promove a avaliação de experiências passadas, respondendo a questionamentos sobre os impactos que a regularização causa nas áreas em que foi implementada. Para isso, o contexto do município de Juiz de Fora – MG, e três assentamentos de nome Vila Sô Neném, Vila Mello Reis e Alto Santo Antônio foram estudados com base em técnicas de pesquisa empírica, como entrevistas, grupos focais e levantamentos documentais. Percebeu-se um município que, apesar de pioneiro nas ações de regularização fundiária, não apresenta um histórico de planejamento e eficácia nas intervenções. Muito se dedica à dimensão jurídica, enquanto as ações mais executadas e valorizadas pelos técnicos e moradores são aquelas das dimensões física e social. Há, portanto, uma necessidade de revisão de prioridades, seguida de um maior acompanhamento das ações nos assentamentos. Sendo assim, as análises realizadas trazem lições a partir da experiência prática, visando sinalizar a correção de rumos na implementação de iniciativas similares.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Assentamentos de baixa renda. Favelas. Política pública – Avaliação. Juiz de Fora (MG) – Política governamental.

ABSTRACT

Full land regularization is a policy that aims at ensuring the permanence of residents in the area they live and improve their living conditions. Regularization processes have been applied and improved in Brazil since the '80s. They were progressively incorporated into national legislation and culminated into the Federal Law N^o. 11.977/09, which identifies four dimensions that must be interlinked to achieve full regularization: legal, physical, social and environmental. There has not been much progress regarding the study of low-income settlements in the aftermath of regularization processes. This dissertation promotes the evaluation of past experiences, answering questions about the impacts of full regularization in the areas in which it was implemented. For this purpose, this dissertation analyzes the context of the municipality of Juiz de Fora and three settlements named Vila Sô Neném, Vila Mello Reis and Alto Santo Antônio. It is substantiated by empirical research techniques such as interviews, focus groups and documentary surveys. The study perceived that, although the municipality is a pioneer in the actions of land regularization, it does not present a record of intervention effectiveness and planning. Much effort is devoted to the legal dimension, whereas the most executed and valued actions by technicians and residents are those of the physical and social dimensions. Thus, there is a need for a priorities overhaul, followed by greater monitoring of actions in the settlements. Therefore, the analyses made bring lessons from practical experience, aiming to indicate the adjustment of directions in the implementation of similar initiatives.

Key words: Land regularization. Low income settlements. Slums. Public policy – Evaluation. Juiz de Fora (MG) – Government policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Foto da Vila Sô Neném em 09.08.18	35
Figura 2: Foto da Vila Mello Reis em 20.08.18	37
Figura 3: Foto do Alto Santo Antônio em 10.08.18	38
Figura 4: Distritos de Juiz de Fora e localização do município em Minas Gerais.	76
Figura 5: Resumo do histórico da Regularização Fundiária em Juiz de Fora.	93
Figura 6: Localização das famílias com maior grau de vulnerabilidade social na área urbana de Juiz de Fora e localização das Áreas de Especial Interesse Social.	98
Figura 7: Mapa de localização do Programa Minha Casa Minha Vida no perímetro urbano de Juiz de Fora.	101
Figura 8: Proporção da população com rendimentos até 1 Salário Mínimo.	102
Figura 9: Localização dos bairros em que estão localizadas as áreas de estudo em Juiz de Fora (sem escala).....	111
Figura 10: Localização aproximada da Vila Sô Neném no Bairro Santa Rita de Cássia, Juiz de Fora (Sem escala)	112
Figura 11: Foto da Vila Sô Neném em 09.08.18	115
Figura 12: Foto da Vila Sô Neném em 09.08.18	115
Figura 13: Planta Urbanística da Vila Sô Neném.....	126
Figura 14: Foto do campo society, quadra de skate e centro comunitário na Vila Sô Neném em 09.08.18.....	134
Figura 15: Serviços emergenciais na Vila Sô Neném	135
Figura 16: Transporte de materiais em carrinho de mão na Vila Sô Neném	136
Figura 17: Fotos “antes e depois” Vila Sô Neném	142
Figura 18: Fotos “antes e depois” Vila Sô Neném	143
Figura 19: Atividades desenvolvidas na Vila Sô Neném.....	144
Figura 20: Localização aproximada da Vila Mello Reis no bairro Santa Cruz, Juiz de Fora (sem escala).	148
Figura 21: Fotos da Vila Mello Reis em 2003.	149
Figura 22: Planta de loteamento da Vila Mello Reis, de 30/05/2003.	154
Figura 23: Localização aproximada do Alto Santo Antônio, no bairro Santo Antônio, Juiz de Fora (sem escala).....	156

Figura 24: Vista do Alto Santo Antônio, a partir da parte baixa do bairro, em 21/09/2018.	157
Figura 25: Primeira caixa d'água instalada no Alto Santo Antônio.	159
Figura 26: Vista área do Alto Santo Antônio antes das obras de infraestrutura.	161
Figura 27: Recibo de filiação de morador à Cooperativa Habitacional Morada Nova.	163
Figura 28: Regularização das ocupações existentes no Alto Santo Antônio.	165
Figura 29: Planta de terreno para fins de auto de demarcação urbanística no Alto Santo Antônio.	165
Figura 30: Curso de capacitação de lideranças no Alto Santo Antônio.	169
Figura 31: Problemas físicos ASA.	172
Figura 32: Problemas sociais ASA.	172
Figura 33: Chegada da rede de iluminação pública no Alto Santo Antônio.	174
Figura 34: Comparativo entre as taxas de evasão e conclusão dos cursos oferecidos no ASA.	175
Figura 35: Declaração para comprovação de posse.	185

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Entrevistados Vila Sô Neném.....	36
Tabela 2: Entrevistados Vila Mello Reis.....	37
Tabela 3: Entrevistados Alto Santo Antônio.....	39
Tabela 4: Marcos legais nacionais da Regularização Fundiária.....	56
Tabela 5: Distribuição de recursos do PCM em Juiz de Fora.....	82
Tabela 6: Produção habitacional da EMCASA entre os anos 1987 e 2006.....	86
Tabela 7: Número de domicílios nas AEIS conforme situação fundiária e tipologia da área de localização.....	95
Tabela 8: Déficit por inadequação – situação específica das AEIS (Sem discriminação de renda familiar).....	96
Tabela 9: Situação fundiária em 2007, com revisão em 2014, por Regiões de Planejamento.....	106
Tabela 10: Situação fundiária em 2017, por Regiões de Planejamento.....	107
Tabela 11: Situação fundiária em Juiz de Fora comparada entre 2007 (com revisão em 2014) e 2017.....	108
Tabela 12: Distribuição numérica das ações desenvolvidas na Vila Sô Neném	118
Tabela 13: Obras realizadas do previsto - ASA.....	173
Tabela 14: Síntese de dados das famílias referenciadas pela Secretaria de Assistência Social no bairro Alto Santo Antônio.....	176
Tabela 15: Programas destinados ao atendimento a famílias com renda de até três salários mínimos em Juiz de Fora.....	210

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS – Áreas de Especial Interesse Social
ASA – Alto Santo Antônio
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAIXA – Caixa Econômica Federal
CAP – Comissão de Acompanhamento do Programa
CDRU – Concessão de Direito Real de Uso
CMH – Conselho Municipal de Habitação
CODESCO – Companhia de Desenvolvimento das Comunidades
COHAB – Companhia de Habitação
CORE – Coordenadoria de Regularização de Parcelamentos
CPS/UFJF – Centro de Pesquisas Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora
CTFRJ – Coligação dos Trabalhadores Favelados da Cidade do Rio de Janeiro
CUEM – Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DI – Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios
EMCASA – Empresa Regional de Habitação
ESA – Educação sanitária e ambiental
FMH – Fundo Municipal de Habitação
GAC – Grupo de Apoio Comunitário
GER – Geração de emprego e renda
HBB – Programa Habitar Brasil
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDF – Índice de Desenvolvimento Familiar
IPEME – Instituto de Pesquisas e Estudos de Mercado
IPPLAN – Instituto de Pesquisa e Planejamento
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
MAES – Microáreas de Exclusão Social
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MOC – Mobilização e organização comunitária
NUGEA – Núcleo de Pesquisa Geografia Espaço e Ação
OIT – Organização Internacional do Trabalho

PAB – Programa Ação nos Bairros
PCM – Programa Cidade de Porte Médio
PDLI – Plano de Desenvolvimento Local Integrado
PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PJF – Prefeitura de Juiz de Fora
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMI – Programa Multissetorial Integrado
PREZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social
PRF – Programa de Regularização Fundiária
PULs – Planos Urbanísticos Locais
REGIC – Regiões de influência das cidades
RF – Regularização Fundiária
SAU – Secretaria de Atividades Urbanas
SAS – Secretaria de Assistência Social
SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão
SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
SPGE – Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica
SPM – Sociedade Pró-Melhoramento do Bairro
UAS – Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora
UGP – Unidade de Gerenciamento do Projeto
VSN – Vila Sô Neném
VMR – Vila Mello Reis
ZEIS – Zonas de Especiais Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Introdução teórica.....	16
1.2 Introdução metodológica.....	20
1.2.1 O percurso até a pesquisa de campo.....	24
1.2.2 Metodologia adotada para a pesquisa de campo.....	27
1.2.3 Estrutura geral da pesquisa de campo.....	33
1.2.4 O processo de sistematização e análise dos dados.....	40
2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ASSENTAMENTOS DE BAIXA RENDA.	41
2.1 A noção de informalidade.....	42
2.2 Da informalidade à irregularidade.....	47
2.3 Os assentamentos de baixa renda.....	49
2.4 A ideia da regularização fundiária urbana.....	55
2.4.1 Teoria do capital morto.....	60
2.4.2 Governança de terras.....	61
2.4.3 Regularização fundiária plena.....	63
2.5 A regularização fundiária plena e seus instrumentos.....	64
3 CONHECENDO OS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO A PARTIR DE UM CASO CONCRETO	73
3.1 O caso de Juiz de Fora (MG).....	75
3.2 Um histórico de precariedade habitacional.....	77
3.3 A questão da regularização fundiária no município.....	80
3.4 Aspectos recentes da política habitacional.....	93
4 ASSENTAMENTOS DE BAIXA RENDA EM ESTUDO: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	111
4.1 Vila Sô Neném.....	112
4.1.1 Dimensão jurídico-dominial.....	120
4.1.2 Dimensão físico-social.....	129
4.1.3 Dimensão ambiental.....	145
4.1.4 Dimensão urbanística.....	146
4.2 Vila Mello Reis.....	147
4.2.1 Dimensão jurídico-dominial.....	151
4.3 Alto Santo Antônio.....	155
4.3.1 Dimensão jurídico-dominial.....	160
4.3.2 Dimensão físico-social.....	167
5 ASSENTAMENTOS DE BAIXA RENDA EM ESTUDO: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS PERCEBIDOS	178
5.1 Sensação de segurança da posse.....	178
5.2 Custos e valorização.....	186
5.3 Transmissão de titularidade.....	190
5.4 Acesso à infraestrutura e serviços.....	195
5.5 Vínculos comunitários.....	202
5.6 O problema da (des)continuidade das ações do poder público.....	207
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	212
REFERÊNCIAS	226
APÊNDICES	236
APÊNDICE 1: Estrutura de entrevista semiestruturada.....	236
ANEXOS	239

ANEXO 1: AEIS seleccionadas para desenvolvimento dos Planos de Urbanização	
Locais (PULs)	239
ANEXO 2: Minuta de Lei para a Regularização Urbanística.....	243
ANEXO 3: Análise Multicritério para ações de Regularização Fundiária	249

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem o objetivo de avaliar o impacto que processos de regularização fundiária causam nas áreas em que foram implementados, trazendo um panorama de potencialidades e desafios a serem enfrentados. Em um contexto de reestruturação dos processos de regularização a partir da Lei N° 13465 de 2017, espera-se um estudo voltado para a implementação da mesma. Mas não, aqui o foco é olhar ainda mais atrás, revisitando assentamentos regularizados há cerca de 10 anos. Os insumos produzidos nesta dissertação podem servir de base para uma crítica empiricamente embasada às atuais ações de regularização fundiária.

1.1 Introdução teórica

O tema da regularização de assentamentos de baixa renda é, muitas vezes, mal compreendido pelo senso comum. Em geral, o entendimento é o de que essas áreas são fruto de um processo de ocupação desordenada do espaço urbano, onde paira a absoluta ausência de regras e leis. Esse entendimento acaba por atribuir à regularização fundiária o papel de eliminar ou conter o caos originado por esse processo de ocupação desordenada. Assim, a intervenção tem o objetivo de resolver e organizar os assentamentos através de uma transposição das regras e qualidades da “cidade formal” para a “cidade informal”.

É verdade que esses espaços são produzidos de forma diferente do que ditam as legislações fundiária, urbanística e edilícia. Contudo, essa é uma visão seletiva, que caracteriza os assentamentos de baixa renda como um território sem lei, irregular, informal, esquecido pelo planejamento urbano. Em meio ao suposto caos, existe uma ordem e é preciso assumir que os assentamentos têm suas próprias características, tão válidas quanto aquelas da dita cidade formal. Por mais que ainda haja grande segregação socioespacial e estigmatização dessas áreas, elas não devem ser consideradas um território à margem da cidade, mas sim parte dela.

Apesar de buscarmos esse entendimento, é preciso reconhecer que o planejamento urbano no Brasil apresenta-se historicamente desconexo da realidade

social e territorial, ao não reconhecer os assentamentos de baixa renda e voltar-se apenas para a “cidade formal”.

Até os anos 1980 podem ser destacados três posicionamentos governamentais em relação a estes espaços¹: o primeiro consistia simplesmente em ignorar o fenômeno, sem que fossem previstas quaisquer intervenções; o segundo seguia a linha da “higienização” e defendia a erradicação ou remoção de tais assentamentos; o terceiro e último parte da premissa de que melhorias urbanas são necessárias, justificadas por fatores que configuram situações de risco como enchentes, desabamentos e outros problemas advindos da precariedade ambiental e da falta de infraestrutura (CARNEIRO *et al.*, 2010).

Alfonsin (ALFONSIN, 2000), em estudo de caso realizado em Porto Alegre – Rio Grande do Sul, defende uma outra divisão deste período anterior à Constituição de 1988, elaborada através de análise legislativa municipal. Como a periodização apresentada é válida apenas para o caso de Porto Alegre, a análise nos interessa mais como uma estratégia para entender os meios de intervenção e pela proposição de conceitos. A autora classifica o período em cinco posicionamentos: primeiro a **invisibilização**, onde a legislação ignorou ou fez esforços para ocultar o fenômeno da informalidade. Segundo a **expulsão**, que, acompanhando a classificação apresentada a priori, segue os princípios da higienização. Em terceiro, a **provisão privada** de lotes e moradias nos assentamentos (ou “não cidade” como coloca a autora), através de incentivos ao setor da construção para moradia de baixa renda. Em quarto, um período de **transição**. E, por último, a **provisão Estatal** de moradias na “não cidade” (ou “(des)provisão”).

Entretanto, a gestão tecnocrática, que vem de um modelo de planejamento modernista, funcionalista, e pode ser caracterizada pela ênfase físico-territorial ou de regulação do espaço urbano², ajudou a alimentar um processo decorrente da própria lógica capitalista, caracterizado, de um lado, pela apropriação privada dos

¹ É importante ter em mente que a periodização e divisão desses posicionamentos é feita considerando as estratégias predominantes no período, para fins de estudo, mas as diversas ações aconteciam e ainda acontecem simultaneamente.

² Para exemplificar é possível citar a Carta de Atenas, de 1933, que define quatro funções urbanas fundamentais sobre as quais o espaço deve ser estruturado: habitação, recreio, trabalho e circulação, tratando cada uma como uma especialização isolada. Essa compartimentação dos setores urbanos acabou por gerar sérios enclaves políticos, sociais e/ou culturais.

investimentos públicos e, de outro, pela segregação populacional em favelas, cortiços e loteamentos periféricos. Assim, as crescentes demandas sociais pelo suprimento dessas carências acabaram por resultar em organizações populares de grupos de pressão, que passaram a exigir iniciativas do poder público, como a experiência do Movimento de Favelados do Rio de Janeiro mencionada a seguir.

Nísia Trindade Lima (1989) estuda o surgimento e consolidação dessas organizações populares, especialmente o Movimento de Favelados do Rio de Janeiro. Algumas vertentes divergem quanto à data do surgimento deste movimento, mas uma delas aponta para o ano de 1954, quando da criação da União dos Trabalhadores Favelados. O movimento teve sua origem nas mobilizações reivindicativas contra ações de despejo, mas, em um segundo momento, incorporou reivindicações por moradia. Essas reivindicações constavam nas bandeiras da Coligação dos Trabalhadores Favelados da Cidade do Rio de Janeiro (CTFRJ), fundada em 1959. De todas, destacam-se as seguintes:

f) Promover, através de todos os meios possíveis a conquista da casa própria ou gleba de terra para cada família, reivindicando a posse dos terrenos que ocupem quando ocorrer caso de usucapião, lutando pela desapropriação de terrenos cujos donos tenham legítimo título de propriedade, de modo que sejam loteados e aforados aos ocupantes, ou por meio de financiamento, pleiteando junto ao Governo da União ou a municipalidade, o aforamento das áreas de domínio público, em favor das famílias e impedindo enfim, por todos os meios legais, a exploração imobiliária; (...) h) Recursos para a recuperação e urbanização das favelas, por subvenção dos órgãos competentes (LIMA, 1989, p.91).

Assim, vemos essas organizações consolidadas e ativas na década de 60. Entretanto, essas sofreram grande repressão especialmente a partir de 1968, quando, por força do Ato Institucional Nº 5, inúmeras lideranças passaram a ser presas. O Ato Institucional anteriormente mencionado, em seu artigo 5º, proibiu qualquer atividade ou manifestação sobre assuntos de natureza política, assim como previa represálias a quem descumprisse suas determinações. Devido a isso, foi somente no final da década de 70, com a abertura política e a redemocratização que seguiu o período de ditadura militar, que as organizações populares voltaram a ter uma maior atividade. E assim, aliadas a entidades representativas de certas categorias profissionais, constituíram, já na década de 80, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

O MNRU surgiu com o objetivo de lutar pela democratização do acesso a condições dignas de vida nas cidades brasileiras³, e teve papel essencial na garantia de direitos sociais na Constituição de 1988. Esses movimentos⁴ mostraram a importância da atuação política de grupos sociais nos pactos e decisões que moldam o Estado e seu aparato jurídico-legal (MARICATO, 1994; SAUER; SOUZA, 2017).

Dessa forma, foi a partir do início da década de 80, em um contexto de abertura política e aliado às lutas dos movimentos sociais, que passou a haver um maior reconhecimento governamental dos assentamentos de baixa renda (CARNEIRO *et al.*, 2010). Tal fato levou ao florescimento dos projetos de regularização fundiária (RF) que, com o advento da Lei Nº 6766 de 1979, da Constituição de 1988 e, posteriormente, do Estatuto da Cidade (2001), se tornaram ainda mais fortes, na medida em que passaram a ter como suporte um discurso de direitos e não mais apenas o discurso de valores. A ordem jurídica reconheceu o direito social-constitucional dos ocupantes de assentamentos de baixa renda à moradia (FERNANDES, 2007). Assim, as intervenções nos assentamentos, que até os anos 80 se justificavam majoritariamente devido às situações de risco e emergência, passaram a ser justificadas como medidas integrantes do direito à cidade dos moradores desses assentamentos.

Mesmo com o reconhecimento dos direitos desses ocupantes, os programas de regularização fundiária têm certa natureza curativa. Esses programas por si só não alteram a dinâmica excludente de crescimento urbano, uma vez que permitem que o sistema informal se desenvolva para, periodicamente, integrá-lo através de medidas regularizatórias. Assim, para que os programas de regularização fundiária sejam de fato uma etapa na promoção da mudança social, é fundamental, na visão de Durand-Lasserve e Clerc (1996) e Fernandes (2007), que estejam associados a um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana.

³ Em SANTOS Jr., Orlando Alves dos. *Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ/IPPUR, 1996, podemos encontrar resumo do ideário da reforma urbana.

⁴ Aqui apresenta-se brevemente os movimentos sociais, de forma que não cabe espaço para as particularidades. Entretanto, não se pode ignorar o fato de que esta generalização encobre as contradições internas existentes em cada um deles e a importância que os mesmos possuem, não só dentro do processo de transformação das estruturas de poder, mas também na constituição da identidade das classes.

Visto o breve histórico, o conceito de regularização fundiária adotado nesta dissertação será o da regularização fundiária plena, que segundo Alfonsin (BRASIL, 2007a)

é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (BRASIL, 2007a, p.78).

Dessa forma, as políticas de regularização fundiária plena, conduzidas com uma concepção pluridimensional, possuem o potencial de contribuir para a mitigação do problema da segregação socioterritorial.

Entretanto, apesar da evolução teórica até o desenvolvimento do conceito de regularização fundiária plena, incorporado à legislação nacional em 2009, não muito se avançou no que diz respeito aos estudos desses espaços após a finalização das intervenções. Passados 10 anos da promulgação da Lei Nº 11.977, e em um contexto de derrogação desta a partir da Lei Nº 13.465 em 2017, cabe promover a devida avaliação de experiências passadas, de modo a contribuir para o debate sobre o tema e na forma de melhor regularizar. Através da análise de situações reais buscamos maiores condições de perceber aquilo que não mais funciona e revisar a regularização fundiária enquanto conceito e política urbana.

1.2 Introdução metodológica

Os assentamentos de baixa renda abrigam parcela considerável da população brasileira, sobretudo nas regiões e aglomerações metropolitanas. Entretanto, é difícil precisar o número correto de assentamentos ou mesmo promover comparações, uma vez que são usadas diferentes denominações para a tipologia estudada, cada uma possuindo suas especificidades e, conseqüentemente, diferentes critérios de avaliação.

Assim, o estudo dos processos de regularização fundiária mostra-se importante devido à expressão dos assentamentos de baixa renda. O questionamento sobre o impacto que esses processos de regularização fundiária causam nas áreas em que

foram implementados foi o elemento que deu origem à reflexão central desta dissertação. As perguntas seguintes vão nortear as análises aqui apresentadas:

- Quais efeitos os processos de regularização fundiária vêm provocando no território?
- Que lições aprendemos até aqui com as experiências já consolidadas?
- Qual efeito a titulação, as obras de infraestrutura, ou ambos provocam na qualidade de vida dos moradores?
- O que era esperado na concepção do programa se projetou na realidade?

Um estudo do Instituto de Pesquisas e Estudos de Mercado (IPEME), de 1957 – citado por Gonçalves (2006, p.4) -, revelou que as favelas em áreas centrais possuíam 0,7% de construções sólidas, a maior parte em madeira, chapa ou papelão, enquanto que, nos subúrbios mais próximos, onde era menor o risco de remoção, o índice de casas realizadas em alvenaria chegava a 48,9% das unidades existentes, apesar de as populações, nos dois casos, apresentarem mesmo nível salarial (MAGALHÃES, 2013, p. 42).

Este estudo promovido pelo IPEME, apesar de realizado em 1957, é um indício de que fatores como a segurança de posse do terreno influenciam em fatores físico-territoriais, como a melhoria das habitações ou entorno. Assim, em busca de testar a hipótese sugerida pelo dado do IPEME, adoto a provocação e proponho que sejam estudadas diferentes áreas que passaram pelo processo de regularização fundiária. Com o objetivo da diversidade de cenários em mente, torna-se ideal para o estudo que uma das áreas tenha passado por todas as etapas da regularização fundiária plena, outra tenha sido alvo de titulação aos moradores, e em outra tenham sido realizadas apenas obras de infraestrutura e serviços. Tais concepções foram escolhidas dentre as diversas interpretações que se encontra sobre o termo da regularização fundiária, e servirão de ponto de partida da pesquisa de campo, sabendo-se que serão necessários ajustes à realidade encontrada no município de Juiz de Fora – MG, referência empírica deste estudo.

De tal maneira, a proposta desta dissertação (**OBJETIVO**) se dá no sentido de construir uma perspectiva crítica sobre a regularização fundiária urbana em áreas de assentamento de baixa renda, voltando-se para a avaliação de experiências já consolidadas. Perspectiva crítica no sentido de que, ao longo do desenvolvimento da pesquisa, buscaremos investigar os descompassos entre a teoria e a prática, refletindo o que a teoria coloca e o que de fato encontra-se na realidade. É relevante avaliar o alcance real da regularização fundiária plena, levando em conta as

limitações enfrentadas pelas Prefeituras Municipais, uma vez que o município nem sempre é capaz de arcar com os custos do processo por completo, realizando-o apenas parcialmente. Assim, a observação se dá a partir da pesquisa empírica, demonstrando quais lições podemos levar dessas experiências.

Para que o cumprimento deste objetivo se fizesse possível, as etapas da pesquisa (**PROCEDIMENTO METODOLÓGICO**) foram as seguintes:

- Foram compreendidas as produções acadêmicas mais relevantes sobre o tema até o momento atual, de modo a superar o senso comum e permitir que as considerações feitas não caíssem em repetições ou equívocos já superados;
- Buscamos compreender também o contexto urbano de Juiz de Fora – MG e sistematizar o histórico e o contexto de intervenções de Regularização Fundiária no município;
- Com o entendimento adquirido nas etapas anteriores, foram definidos os casos de estudo e analisadas as experiências de regularização fundiária por que passaram, através de levantamento de dados na Prefeitura Municipal e entrevistas semiestruturadas em campo;
- Por fim, as experiências foram analisadas à luz da bibliografia estudada, conectando teoria e prática e sistematizando lições a serem apreendidas. Lições essas relacionadas ao processo da regularização fundiária em assentamentos de baixa renda e aos impactos causados por essa política, com o objetivo de sinalizar a correção de rumos na implementação de iniciativas similares.

Como tratamos de avaliação de efeitos de experiências concretas, a metodologia não pôde deixar de envolver trabalho de campo. Assim, para o entendimento dos processos de regularização fundiária nos casos estudados foi realizada análise documental, de modo a embasar incursões a campo no momento seguinte. A partir daí foram realizadas entrevistas semiestruturadas, grupos focais, consulta e análise de documentos públicos e privados disponíveis a respeito desses casos, e observações e conversas informais, realizadas quando das atividades em campo.

Seguindo o objetivo e a metodologia brevemente apresentados, a primeira parte deste texto (**Capítulo 2**) visa explicitar todo o caminho percorrido, desde as escolhas metodológicas feitas, a trajetória para a definição das três áreas de estudo (Vila Sô Neném, Vila Mello Reis e Alto Santo Antônio), as dificuldades e facilidades enfrentadas no trabalho de campo, e o processo de análise dos dados coletados.

Finalizada essa apresentação do processo da pesquisa, prosseguimos (**Capítulo 3**) com a apresentação e discussão de nossos referenciais teóricos, sendo eles aqueles que trazem temas-chave dentro do campo da regularização fundiária. Os processos de regularização só foram necessários e reconhecidos à medida que a informalidade se fez presente⁵, com a consolidação dos assentamentos de baixa renda e a ideia de que estes estavam fora do que as normas ditam como regular, ou seja, estavam irregulares. Primeiro discute-se e questiona-se a noção de informalidade e, em seguida, os assentamentos de baixa renda. A partir desta discussão é introduzida a ideia da regularização fundiária urbana. Nela, três linhas contemporâneas se destacam, dentre as quais enfocamos a regularização fundiária plena e seus instrumentos, linha que embasou a atuação do Ministério das Cidades, especialmente a partir da promulgação da Lei Nº 11.977 de 2009.

Em um primeiro momento da pesquisa de campo (**Capítulo 4**), essencial quando se trata de uma avaliação de experiências concretas, o objetivo foi a compreensão da dinâmica da política habitacional do município de Juiz de Fora – MG. Com isso, foi possível detectar um certo pioneirismo nas ações de regularização fundiária, que já vinham sendo praticadas desde o ano de 1982, data do processo de regularização mais antigo dentre os acessados⁶.

Seguido da contextualização do município de Juiz de Fora, trazemos (**Capítulo 5**) o histórico de cada uma das áreas estudadas, desde o estágio anterior às intervenções até o próprio processo de regularização fundiária que passaram. Aqui, permitimos ao leitor entender as particularidades de cada caso, ao mesmo tempo

⁵ Esta presença se refere a uma interpretação dada ao fato real. A informalidade não é, neste trabalho, entendida como um fenômeno objetivo da realidade, mas sim como um discurso sobre ela.

⁶ O foco do levantamento de processos de regularização fundiária no município não visou o diagnóstico de um histórico preciso ou a investigação do momento exato de início das ações de regularização fundiária em Juiz de Fora. Sendo assim, podem haver processos ainda mais antigos. O processo mencionado foi encontrado aleatoriamente, em meio às investigações para diagnosticar as melhores áreas que poderiam ser alvo deste estudo.

que trazemos análises e apontamentos relativos à condução dos processos de intervenção.

Finalmente, na última parte (**Capítulo 6**) foram apresentadas as análises relativas ao período posterior às intervenções, no intuito de pontuar questões-chave para o entendimento de impactos que as intervenções de regularização fundiária podem causar, em seus mais diversos aspectos. Nos limitamos aos aspectos detectados na pesquisa de campo, mas sabemos que muitos outros ainda podem vir a ser alvo de análise.

A contribuição que esta dissertação pretende dar não parte apenas do desejo de aproximar a teoria do planejamento urbano à realidade dos assentamentos de baixa renda. É também fator de grande relevância a necessidade de se refletir acerca das políticas urbanas que vêm sendo implantadas, como forma de levantar questões que deem suporte à revisão de categorias ou instrumentos de ação de que o planejamento e o urbanismo atualmente dispõem.

1.2.1 O percurso até a pesquisa de campo

Para orientar a pesquisa empírica, devemos ter as questões chave da dissertação em mente. Repetindo-as: Quais efeitos os processos de regularização fundiária vêm provocando nas áreas em que são implementados e na vida das pessoas que ali residem? Que lições aprendemos com as experiências já consolidadas? Assim, alguns questionamentos para os assentamentos objeto da pesquisa são elencados, como:

- Como foi o processo de regularização fundiária segundo o ponto de vista dos moradores?
- Como eram as condições de vida antes da regularização? E depois? Algo mudou? O que?
- Os moradores queriam a regularização? Em que aspecto?
- O que os moradores esperavam da regularização? O que de fato aconteceu?
- A posse dos moradores foi reconhecida e convertida em algum direito real

mais estável juridicamente? Em caso negativo, eles almejam a titulação? Por quê? Qual o motivo de não ter sido realizada? Em caso positivo, em que isso impactou? Como está a situação atual comparada ao momento em que ocorreu a titulação?

- Houve melhorias infraestruturais? Em caso negativo, os moradores almejavam as melhorias? Por quê? Qual o motivo de não terem sido realizadas? Em caso positivo, em que isso impactou? Como está a situação atual comparada ao momento em que ocorreram as obras?
- Houve melhorias habitacionais promovidas pelos próprios moradores após o processo de regularização fundiária?

Formuladas todas essas perguntas, precisávamos determinar as áreas de assentamentos de baixa renda a serem objeto de estudo empírico.

O primeiro passo para possibilitar uma determinação das áreas, foi a elaboração de fatores essenciais a serem considerados no processo. Assim, os seguintes critérios foram levados em conta:

- Estudar uma área “ideal” de regularização fundiária plena, que tenha recebido obras de urbanização, que tenha sido objeto de atos normativos visando orientar a sua regularização urbanística e disciplinar os processos de uso e ocupação do solo, e que tenha recebido intervenções no sentido de reforçar juridicamente a segurança da posse aos moradores (titulação);
- Estudar uma área em que foi realizada apenas a titulação aos moradores (pelo menos como intenção principal da ação municipal);
- Estudar uma última área que tenha recebido somente/predominantemente obras infraestruturais e/ou serviços e equipamentos públicos;
- Buscar os casos com maior tempo possível decorrido da conclusão do processo de regularização fundiária, de modo a permitir que as transformações e consolidação dos impactos tenham sido os maiores possíveis;

- Buscar escolher áreas consideradas “grandes” pelo município, para facilitar a observação dos impactos causados pelo processo de regularização (média de 200 domicílios⁷).
- Considerar a espacialização dos casos, para que estes abranjam da melhor maneira possível as diversidades encontradas nas regiões de planejamento do município (Fatores analisados para se chegar à definição das zonas a serem estudadas, conforme descrito no item 4.4. *Aspectos recentes da política habitacional*: número de AEIS; grau de vulnerabilidade; e grau de pobreza significativo. Com isso, foram identificadas as seguintes regiões com maiores potencialidades de casos a serem estudados: Regiões de planejamento leste, sul, norte e sudeste).

As características listadas nos três primeiros itens acima compreendem tipos-ideais, isto é, estes se manifestam na realidade de modo mais complexo do que a classificação sugere. Casos reais são fortemente marcados por heterogeneidade e, conseqüentemente, pela necessidade de que sejam trabalhados em suas particularidades. Ou seja, a empiria tem como ponto de partida os tipos-ideais listados, mas não necessariamente irá se enquadrar perfeitamente nos mesmos.

A definição do município foi pautada também na facilidade de acesso à prefeitura para levantamento de dados e na proximidade com os assentamentos a serem estudados, o que facilita a realização de levantamentos de campo. Soma-se a isso a informação prévia de que o município havia de fato um histórico de ações em regularização fundiária.

Dessa forma, a pesquisa preliminar para a determinação dos casos a serem estudados começou com a busca pelo diagnóstico das regiões mais vulneráveis no município (descrito no capítulo 4, tópico 4.4 *Aspectos recentes da política habitacional*). Através de conversas com técnicos atuantes e já aposentados foi possível a construção de um entendimento de como o município se comporta perante as ações de regularização fundiária que desenvolve.

A partir daí, em conversas com os técnicos da SEPLAG e EMCASA, foi perguntado a respeito de áreas que estes poderiam indicar e que considerariam adequadas para cumprir o objetivo desta dissertação. Somando todas as indicações,

⁷ Segundo dados de 2006, fornecidos pela SEPLAG, aproximadamente 85,3% das AEIS em Juiz de Fora possuem menos que 200 domicílios cadastrados.

várias áreas apareceram como possíveis e, para selecioná-las, o procedimento foi buscar a informação de em qual região de planejamento estas se encontravam, o tamanho das mesmas, e o processo administrativo (documentação pública) referente a cada uma para ter um panorama geral do assentamento indicado.

Desse modo, ao fim, foram selecionados os três assentamentos efetivamente estudados. O primeiro deles, localizado na região leste do município, é denominado **Vila Sô Neném**, e passou por processo “completo” de regularização fundiária, concluído em 2007, através da aplicação do instrumento da usucapião coletiva, para um total de 223 domicílios. O segundo, denominado **Vila Mello Reis**, é uma área da região norte que passou por um processo de titulação através da Concessão de Direito Real de Uso, para um total de 209 domicílios. Tal processo foi concluído em 2008, com a entrega do título aos moradores. Por fim, o último assentamento selecionado foi o **Alto Santo Antônio**, localizado na região sudeste e com um total de 290 domicílios, este assentamento foi alvo de obras infraestruturais, e não chegou a haver a titulação dos moradores⁸.

Entretanto, o percurso até a pesquisa de campo não termina na escolha das áreas a serem estudadas. Nele estão incluídos também estudos e escolhas metodológicas.

1.2.2 Metodologia adotada para a pesquisa de campo

Após a reunião de dados sobre o processo administrativo da regularização dos assentamentos, estes foram complementados por visitas em campo que incluíram entrevistas com os moradores. Essas visitas objetivaram identificar os impactos que o processo de regularização provocou no assentamento de modo geral e na qualidade de vida dos habitantes. Assim, realizados esses processos, foi possível refletir acerca do objetivo final de apreender lições dessas experiências.

É relevante salientar que os resultados e impactos produzidos em cada uma das experiências resultam não só do processo de regularização fundiária em si, mas também de distintos fatores, isoladamente ou de forma combinada. Esses fatores nem sempre são visíveis ou tão relevantes se vistos sozinhos, mas, se analisados

⁸ O número de domicílios para cada assentamento foi apresentado com base em dados fornecidos pela SEPLAG à autora em maio de 2018, tendo sido esses dados produzidos em 2006.

em conjunto, podem ser razões efetivas na explicação dos obstáculos encontrados. Devido a isso, temos aqui um grande desafio, que é o de levar em consideração as mais diversas variáveis do processo. Não intentamos separá-las ou categorizá-las para entender o impacto de cada uma no assentamento ou em partes do processo. O que buscamos é uma compreensão do todo, tendo sempre em mente que fatores ainda externos aos que hoje sabemos existentes podem ter agido de forma crucial no sucesso ou fracasso de certas intervenções no território.

Publicação do IBAM (2002), respectiva a um estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária, apresenta alguns fatores que podem orientar a análise. Esses podem ser de natureza política, institucional ou tecnológica (entendendo esse último conceito de modo ampliado, que se estende às áreas social e jurídica). Destacam-se:

a) Políticos:

- a motivação política para a decisão sobre a implantação do programa/projeto;
- a continuidade administrativa no nível local de Governo;
- uma articulação cooperativa horizontal entre agências de uma mesma Administração local ou do mesmo nível de Governo;
- apoios e parcerias com a sociedade civil, em especial com os segmentos organizados da população etc.

b) Institucionais:

- uma engenharia financeira adequada, bem implementada (e transparente);
- a disponibilidade de bases e sistemas de informações adequadamente gerenciados;
- instrumentos de gestão de parcerias / parcerias bem-sucedidas;
- a capacidade de gerenciar projetos que integram um grande número de intervenções setoriais;
- sinergia e integração com outros programas, projetos e investimentos públicos relacionados à área e à população beneficiada etc.

c) Tecnológicos:

- soluções apropriadas e de baixo custo de projetos arquitetônicos e urbanísticos;
- uso de tecnologias apropriadas para solucionar o provimento de serviços urbanos;
- uso adequado ou inovador de instrumentos de regularização fundiária;
- estratégias capazes de mobilizar e potencializar o capital social existente e latente nas comunidades etc. (IBAM, 2002, p.28 e 29).

Ainda, segundo a mesma publicação, destaca-se a necessidade de reconhecer que muitas das iniciativas de regularização fundiária plena, mesmo aquelas tidas como bem-sucedidas, revelam-se frágeis após um tempo de sua conclusão. “Por não trazerem em si requisitos suficientes de sustentabilidade institucional, financeira ou econômica, os resultados alcançados nas dimensões, social, física e ambiental

da iniciativa terminam por diluir-se” (IBAM, 2002, p.29). Para avaliar tais efeitos, a publicação sugere alguns fatores considerados de risco, que ameaçam os bons resultados:

a) Financeiros, como:

- inexistência ou precariedade de mecanismos de recuperação de custos e investimentos do programa/projeto, colocando em risco sua manutenção, ampliação e replicação pelo agente promotor;
- indefinição de políticas tarifárias para a oferta de serviços urbanos, específica e compatível com a capacidade de pagamento da comunidade;
- falta de previsão de recursos necessários à adequada operação de equipamentos públicos ofertados, sobretudo os sociais etc.

b) Institucionais, como:

- utilização de instrumentos inadequados, ou mesmo leniência, no tratamento de questões relativas à regularização fundiária;
- inadequada gestão de parcerias, sobretudo com as organizações comunitárias, após a conclusão e “entrega” do empreendimento;
- incapacidade técnica do Poder Público ou da própria comunidade na operação de tecnologias não convencionais;
- inexistência ou fragilidade sistemas de monitoramento e avaliação por parte do Poder Público local;
- incompatibilidade entre o investimento promovido e a legislação urbanística local etc.

c) Econômicos, como:

- fato de o Projeto não incluir (ou incluir em escala insuficiente) componente de geração de emprego e renda, nem contemplar mecanismos de complementaridade com outros programas públicos desta natureza incidentes sobre a área, prejudicando as possibilidades de inclusão social e urbanística decorrentes da iniciativa e a própria manutenção dos investimentos pela comunidade;
- fato de o Projeto não atentar para outras possibilidades de inserção econômica nos circuitos da economia formal da cidade, em especial no entorno do assentamento, também limitando as condições de inclusão social e econômica das famílias beneficiadas e perpetuando problemas de transporte e deslocamento na cidade;
- a falta de capacidade institucional e de treinamento das comunidades para a gestão de microempreendimentos, mesmo quando incentivados nos projetos/programas;
- a falta de oferta de microcrédito, inviabilizando o desenvolvimento destes microempreendimentos comunitários, mesmo quando sua criação decorre de ações desenvolvidas no âmbito dos projetos/programas (IBAM, 2002, p.29 e 30).

De todas essas características mencionadas, entretanto, nenhuma passa pelo campo da percepção do morador e dos impactos da regularização na sua qualidade de vida. Assim, esses apontamentos mencionados deverão ser levados em conta nas análises processuais e administrativas dos três casos, realizadas através de acesso aos processos, conversas com técnicos e visitas de observação em campo. Para a captação da percepção dos moradores se mostra indispensável que seja estabelecido um contato direto com os mesmos, de modo a dar a esses agentes a

possibilidade de voz e contribuição na reconstituição dos momentos históricos do processo.

Para a escolha da técnica de pesquisa empírica mais adequada, avaliamos primeiramente o universo de agentes pretendidos e o tempo disponível para a realização desta parte da dissertação. Este momento de definição do universo de agentes é um processo bastante difícil e delicado. O que se almeja para uma pesquisa como esta é que a representatividade da amostra seja o quão maior possível, e que as conversas só se esgotem na medida em que novas informações não mais estejam aparecendo, de acordo com o que defende Rosália Duarte (2002). Entretanto, trabalhamos com o prazo de um mestrado, tendo sido o primeiro ano dedicado aos créditos de disciplinas obrigatórias e apenas o segundo ano dedicado à pesquisa de fato. Assim, devido ao escasso tempo disponível para a realização do trabalho de campo, optou-se por realizar uma pesquisa de três casos, ainda que um tanto sucinta, de modo a nos proporcionar um panorama geral da situação dos processos de regularização fundiária. O aprofundamento dos estudos de cada um dos casos poderá ser alvo de pesquisas futuras.

Dessa forma, duas técnicas de pesquisa empírica foram aplicadas:

1.2.2.1 Grupo focal

A primeira delas é a realização de grupos focais com os moradores. Através dos grupos focais foi possível colher dados com um maior número de pessoas simultaneamente, existindo um limite ideal de dez a doze pessoas por grupo. Com isso, pudemos ampliar o universo de agentes entrevistados e garantir uma maior representatividade da população na pesquisa.

A técnica funciona da seguinte maneira: o pesquisador e os participantes se reúnem em local determinado, de preferência sentados em círculo para estimular a troca de informações. O pesquisador tem o papel de mediador/facilitador da conversa entre os participantes e, para isso, usa de um roteiro previamente elaborado. Este roteiro de perguntas, chamadas de perguntas disparadoras, deve ter um foco condutor claro, de modo que o pesquisador obtenha as respostas que precisa ao fim do grupo focal. Uma duração média recomendada é de sessenta

minutos, para que a conversa não fique cansativa para os participantes (FERREIRA, [S.d.]).

A realização do grupo focal apresenta diversas vantagens, como a obtenção de um maior número de informações em um menor espaço de tempo e o fato de que o foco da pesquisa, geralmente, é mantido mais facilmente que ao longo de uma entrevista, proporcionando um levantamento de dados mais focados, ou seja, mais relevantes. Entretanto, essa técnica é também mais complexa, pois envolve maior número de pessoas e depende que o pesquisador consiga um ajudante para se encarregar da gravação e relatoria. Além de dificuldades técnicas, podem surgir também dificuldades interpessoais, uma vez que o mediador deve garantir que todos falem, tendo a chance de se posicionar, e os eventos são mais imprevisíveis, podendo surgir conflitos ou disputas entre participantes que devem ser conciliados (FERREIRA, [S.d.]).

Devido ao pouco tempo disponível para estabelecer um contato profundo com os moradores, a organização desses grupos foi um grande desafio que nem sempre pôde ser vencido.

O contato com as áreas se deu principalmente através da associação de moradores e líderes comunitários e, a partir daí, a metodologia usada para encontrar os próximos agentes foi a do “ego focal”⁹, onde o primeiro, conhecedor da comunidade, nos indicou outras pessoas possíveis e, dentre essas, fomos avaliando aquelas que mais se adequavam aos nossos critérios de seleção. O critério que mais se fez eficaz nas escolhas foi o tempo de moradia na área em estudo e, dentre os moradores mais antigos, conversamos com todos os indicados, já que o número não chegou a ser inviável (estará explicitado nas análises de cada uma das áreas).

Sendo assim, não foi em todas as áreas que conseguimos a colaboração dos moradores para organizar os grupos focais. Foi necessária então a adoção da segunda técnica de pesquisa empírica, a realização de entrevistas semiestruturadas.

⁹ Conceito tratado por Rosália Duarte, “no qual se busca um “ego” focal que disponha de informações a respeito do segmento social em estudo e que possa “mapear” o campo de investigação, “decodificar” suas regras, indicar pessoas com as quais se relaciona naquele meio e sugerir formas adequadas de abordagem. De um modo geral, as pessoas indicadas pelo “ego” sugerem que se procurem outras ou fazem referência a sujeitos importantes no setor e assim se vai, sucessivamente, amalhando novos “informantes”. Essa é uma alternativa muito utilizada em pesquisas qualitativas e se tem mostrado produtiva” (DUARTE, 2002, p. 142 e 143). No nosso caso, como estamos trabalhando com poucos entrevistados, a rede não chegará a se expandir tanto.

1.2.2.2 *Entrevista semiestruturada*

Através das entrevistas buscamos que os moradores expressassem suas vivências e representações, as quais muitas vezes passam despercebidas pelos técnicos que ali vêm implantar um projeto. Para que isso fosse possível, optamos pelo uso da entrevista semiestruturada, uma vez que essa permite um diálogo conduzido com os entrevistados e ao mesmo tempo aberto à novos temas sugeridos por eles. Segundo cita Xavier (2017):

A entrevista “semidiretiva” favorece um deslocamento do questionamento, voltado para o saber e as questões próprias dos atores sociais. A principal razão de ser do método é de coletar, junto com as opiniões dos entrevistados, os elementos de contexto (social e linguístico) necessárias à compreensão de tais opiniões. Essa entrevista consiste em levar a pessoa entrevistada a explorar ela própria o campo de indagação aberto pela “diretriz inicial”¹⁰, em vez de ser guiada pelas questões do entrevistador. (DUCHESNE, 2000 apud XAVIER, 2017, p.125).

As entrevistas podem revelar também detalhes de conflitos e alianças que ocorreram no processo, dificilmente apreendidos através do levantamento documental como única fonte de informações. Fator que apenas ressalta a pertinência das técnicas escolhidos para o levantamento de dados.

Essa técnica foi de extrema importância no momento em que os grupos focais não puderam ser formados. Assim, a estratégia utilizada foi o contato direto com os moradores indicados e a realização das entrevistas em suas casas, de forma individual. Outro caso interessante que ocorreu foi o fato de, no momento da formação do grupo focal, certas pessoas serem indicadas como “problemáticas”, com indícios de que outros não compareceriam se esta estivesse presente. Em momentos sensíveis como esses também se fez útil a técnica da entrevista individual.

Outra aplicação da entrevista foi para a aproximação com os técnicos da Prefeitura de Juiz de Fora envolvidos nos processos de regularização das áreas. Como a abordagem com eles seria mais específica, e com apenas um ou dois técnicos para cada área, a entrevista se mostrou mais adequada. Aqui é interessante pontuar uma deficiência da administração pública que se transformou em facilitador da pesquisa. O corpo técnico da PJF é escasso, fator que dificulta e inviabiliza a realização de diversos projetos. Entretanto, para o caso da pesquisa de

¹⁰ Segundo o autor, a diretriz inicial consiste em dar uma direção para a fala do entrevistado, sem fechar o campo de possibilidade de respostas.

campo, ter grande parte das informações concentradas em poucas pessoas facilitou o contato, o diálogo e a coleta das informações.

1.2.3 Estrutura geral da pesquisa de campo

Dessa forma temos um trabalho de campo estruturado da seguinte maneira. Para cada assentamento em estudo, foi realizado:

- Levantamento documental nos arquivos da Prefeitura Municipal;
- Pesquisa exploratória: Entrevista não estruturada com 1 líder comunitário de cada assentamento, para reconhecimento das área e identificação dos agentes a serem entrevistados;
- Entrevista semiestruturada com pelo menos 1 técnico da PJJ, participante do processo de regularização fundiária daquela área ou que tenha grande conhecimento da área;
- Grupo focal ou entrevista semiestruturada com pelo menos 5 moradores, sendo um deles líder comunitário ou pessoa de destaque na representação da comunidade, e os demais moradores antigos que saibam discorrer sobre o processo.
- Pelo menos duas idas a campo para observações e comentários do pesquisador quanto à vida local e sistema de infraestrutura e serviços.

Os roteiros dos grupos focais e entrevistas foram estruturados de modo a permitir o entendimento do vínculo que o entrevistado tinha ou ainda tem com o assentamento, a situação *ex ante*, o processo de regularização fundiária plena, e a situação *ex post*. Um dos roteiros consta como apêndice ao final da dissertação, como exemplo. Quanto à realização das atividades de campo, estas foram aplicadas em local no qual o entrevistado se sentiu mais confortável. No caso dos moradores, foram realizadas nas residências dos mesmos, enquanto, no caso dos técnicos, foram realizadas em salas da Prefeitura Municipal, durante horário de trabalho. Nas análises, os agentes entrevistados não foram identificados, como uma forma de proteger a identidade dos mesmos. Segundo argumento de Rosália Duarte (2002), ao trabalhar os dados, cruzar informações e emitir opiniões, o texto produzido é de autoria do pesquisador, pelo qual é responsável, embora tenha como fonte as falas

das pessoas entrevistadas. Porém, aliaremos esse recurso ao uso de trechos transcritos das entrevistas, para que o leitor possa também ter acesso à parte do chamado “material bruto” e tirar suas próprias conclusões sobre o que foi dito.

Cabe também o reconhecimento de que sabemos das limitações que o método das entrevistas e dos grupos focais traz. Uma pesquisa qualitativa e que promove a interação de sujeitos, cada um com sua subjetividade, deve estar ciente da impossibilidade de garantir uma objetividade e comparabilidade perfeita dos dados. Entretanto esses limites nada têm de novo ou surpreendente, e tampouco desqualificam o método ou a pesquisa.

Por fim, mostramos a quantidade de visitas e entrevistas que foram realizadas em campo para as áreas, visto que cada uma delas apresentou dificuldades e potencialidades no processo, fazendo com que o andamento do trabalho em cada uma fosse bastante divergente.

- **Vila Sô Neném**

Figura 1: Foto da Vila Sô Neném em 09.08.18



Fonte: Arquivo pessoal.

Visitas de campo:

- 09.08.18 – Pesquisa exploratória: Conversa com presidente Sociedade Pró-Melhoramento do bairro + conversa com morador
- 12.09.18 - Participação em reunião moradores
- 20.09.18 - Entrevista com técnico da PJF
- 24.09.19 - Entrevista com segundo técnico da PJF
- 25.09.18 - Grupo focal com Sociedade Pró-Melhoramento (SPM) do bairro (3 participantes)
- 25.09.18 - Entrevista com um morador
- 04.10.18 - Grupo focal com moradores (6 participantes)
- 18.12.18 - Entrevista com coordenador da empresa de engenharia responsável pelas obras na área

Informações a respeito dos entrevistados:

Tabela 1: Entrevistados Vila Sô Neném.

Total de entrevistados = 14	Tipo de relação com o assentamento	Morador	8	14
		Membro da SPM	3	
		Técnico da PJF	2	
		Engenheiro responsável pela execução das obras de infraestrutura	1	
	Tempo de relação com o assentamento (em anos)	Menos que 5	3	14
		Entre 6 e 10	-	
		Entre 11 e 20	-	
		Entre 21 e 30	2	
		Entre 31 e 40	6	
		41 ou mais	3	
	Sexo (autodeclarado)	Feminino	8	14
		Masculino	6	
	Idade (em anos)	Entre 31 e 45	-	14
		Entre 46 e 60	7	
Mais de 60		7		
Cor (autodeclarada)	Branca	7	14	
	Negra	7		
Grau de escolaridade (completo)	Básico	9	14	
	Médio	1		
	Superior	4*		

* nenhum é morador do assentamento

Fonte: autoria própria.

- **Vila Mello Reis**

Figura 2: Foto da Vila Mello Reis em 20.08.18



Fonte: Arquivo pessoal.

Visitas de campo:

20.08.18 - Pesquisa exploratória: Conversa com presidente Sociedade Pró-Melhoramento do bairro + conversa com morador

18.09.18 - Entrevista com técnico da PJF

Informações a respeito dos entrevistados:

Tabela 2: Entrevistados Vila Mello Reis.

Total de entrevistados = 14	Tipo de relação com o assentamento	Morador	1	3
		Membro da SPM	1	
		Técnico da PJF	1	
Tempo de relação com o assentamento (em anos)	Menos que 5	1	3	
	Entre 6 e 10	-		
	Entre 11 e 20	1		
	Entre 21 e 30	-		
	Entre 31 e 40	-		

		41 ou mais	1	
Sexo (autodeclarado)	Feminino		1	3
	Masculino		2	
Idade (em anos)	Entre 31 e 45		1	3
	Entre 46 e 60		1	
	Mais de 60		1	
Cor (autodeclarada)	Branca		2	3
	Negra		1	
Grau de escolaridade (completo)	Básico		1*	3
	Médio		-	
	Superior		2	

* o único morador

Fonte: autoria própria.

- **Alto Santo Antônio**

Figura 3: Foto do Alto Santo Antônio em 10.08.18



Fonte: Arquivo pessoal.

Visitas de campo:

10.08.18 - Pesquisa exploratória: Conversa com presidente Sociedade Pró-Melhoramento do bairro + conversa com dois moradores em separado

21.09.18 - Pesquisa exploratória: Conversa com professor de história da escola do bairro (Escola Municipal Dante Jaime Brochado)

24.09.19 - Entrevista com técnico da PJF

26.09.19 - Entrevistas individuais com 3 moradores

02.10.19 - Entrevistas individuais com 2 moradores

Informações a respeito dos entrevistados:

Tabela 3: Entrevistados Alto Santo Antônio.

Total de entrevistados = 14	Tipo de relação com o assentamento	Morador	8	10
		Membro da SPM	1	
		Técnico da PJF	1	
	Tempo de relação com o assentamento (em anos)	Menos que 5	1	10
		Entre 6 e 10	1	
		Entre 11 e 20	6	
		Entre 21 e 30	2	
		Entre 31 e 40	-	
		41 ou mais	-	
	Sexo (autodeclarado)	Feminino	4	10
		Masculino	6	
	Idade (em anos)	Entre 31 e 45	4	10
		Entre 46 e 60	2	
		Mais de 60	4	
	Cor (autodeclarada)	Branca	4	10
		Negra	6	
	Grau de escolaridade (completo)	Básico	5	10
		Médio	4	
Superior		1*		

* o técnico da PJF

Fonte: autoria própria

1.2.4 O processo de sistematização e análise dos dados

Após finalizado o levantamento de dados em campo, conforme relatado nos itens acima, passamos para a sistematização de tudo aquilo que foi coletado. Para isso, ouvimos todas as entrevistas previamente gravadas em áudio e transcrevemos as respostas às perguntas realizadas. Ainda, foram transcritas também todas as informações extras trazidas pelos entrevistados.

A partir das transcrições, foi possível elencar, para cada área em estudo, temas mencionados pelos entrevistados. Os temas se referiam tanto ao período de implementação da regularização fundiária quanto ao período posterior, relativo aos impactos. Foi levado em consideração a relevância de cada tema, através do número de vezes que foi mencionado ou pela percepção do próprio pesquisador e, assim, foi feita uma seleção que deu origem às questões chave a serem analisadas.

Para a análise da implementação da regularização fundiária, mantivemos as questões chave da Vila Sô Neném, Vila Mello Reis e Alto Santo Antônio em separado. Assim, as questões foram tratadas ao longo da explanação do histórico da regularização fundiária de cada área (Capítulo 5).

Já para a análise do período posterior ao processo de regularização (Capítulo 6), primeiramente compilamos as questões chave referentes a todos os assentamentos estudados para, por fim, fazer a análise segundo os temas e não mais por áreas. Essa opção foi feita visto que diversas questões se repetiam, e consideramos uma análise por temas uma forma de apresentação mais sintética e de mais fácil acesso e entendimento aos pesquisadores que lerão este trabalho.

É relevante lembrar que não só a partir do trabalho empírico foram realizadas as análises, mas também a partir do trabalho teórico, que foi base para toda a discussão promovida.

2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ASSENTAMENTOS DE BAIXA RENDA

O rápido crescimento urbano dos países em desenvolvimento foi acompanhado por processos combinados de exclusão social e segregação espacial. Devido à fatores como a carência de políticas habitacionais adequadas e o descontrole do mercado privado de terras (mercado produzindo irregularidades), uma das consequências mais visíveis como produto desse processo é o aumento do acesso informal à moradia e ao solo urbano. Esse fenômeno tem implicações sociais, econômicas, ambientais, políticas, etc., tanto para os pobres como para o restante da sociedade, e por isso é alvo de pesquisas nas mais diversas áreas do conhecimento (FERNANDES, 2005).

Segundo Bacelete (2009), o direito à cidade e à moradia são fundamentais para a promoção de uma política urbana que priorize a regularização fundiária plena. A melhoria das condições e qualidade de vida e moradia é visada nos aspectos jurídicos, urbanísticos, sociais e ambientais, tendo como meta legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ditas informais, integrando essas pessoas ao espaço urbano ao qual elas também têm direito.

Aqui cabe abrir um parêntese para a análise do termo integração, comumente adotado nas políticas públicas de regularização fundiária. A noção de integração pressupõe que os assentamentos de baixa renda são áreas segregadas, ou seja, adotando a acepção de Yves Grafmeyer¹¹, possuem oportunidades desiguais de acesso aos bens materiais e simbólicos oferecidos pela cidade (ALFONSIN, 2000a). Tomando como base este referencial teórico, entendemos que os assentamentos de baixa renda estão sim integrados às demais áreas urbanas ou rurais que o rodeiam, mesmo que de uma forma diferente e não convencional àquela imposta pelo sistema capitalista dominante. Entretanto, e muito devido às pressões sociais e mercadológicas impostas por esse sistema, possuem oportunidades desiguais e precisam ser “integrados”, ou seja, passar a ser alvo de oportunidades equânimes.

A irregularidade fundiária, entretanto, não acontece somente nos assentamentos de baixa renda, mas também em bairros e loteamentos formados por famílias de média e alta renda. Visto isso, a Lei Federal 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e sobre a regularização

¹¹ sociólogo, professor emérito da Universidade de Lyon

fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, definiu dois tipos básicos de regularização fundiária:

Regularização fundiária de interesse social: aplicável a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda em que a garantia do direito constitucional à moradia justifica que se apliquem instrumentos, procedimentos e requisitos técnicos especiais; e **regularização fundiária de interesse específico:** aplicável a assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social. Nesses assentamentos não se podem utilizar as condições especiais desenhadas para a regularização fundiária de interesse social (BRASIL, 2010a, p.12).

Para o caso dos assentamentos de baixa renda interessa então a regularização fundiária dita de interesse social. Mas, para isso, é relevante que se faça um questionamento de outros conceitos envolvidos nesses processos e instrumentos. A abstração de conceitos e o deslocamento destes de sua origem pode provocar grandes confusões teóricas e práticas. Isso acontece pois as referências culturais se perdem e, com isso, fica viabilizada a difusão de discursos ausentes de contexto e entendimento. No caso da informalidade e dos assentamentos de baixa renda, essa abstração, segundo Ana Clara Torres Ribeiro (2005) pressiona a fronteira historicamente construída entre o regular e o irregular, o formal e o informal.

2.1 A noção de informalidade

A noção de informalidade foi introduzida como conceito das ciências sociais por Keith Hart no início dos anos 70. Esta noção, atrelada à noção de marginalidade, visava dar conta dos setores da população que não se inseriam, por completo ou parcialmente, nos ditos espaços de integração social, política, econômica e territorial. Junto com ela, surgiu também o entendimento de *setor informal*, incorporado em pouco tempo pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). A principal inovação identificada a partir deste entendimento foi a introdução de um conceito para a forma de trabalho dos pobres, um setor que supõe fácil acesso, operação em pequena escala, capital reduzido e próprio, e uso intensivo de mão de obra. Entretanto, ao final dos anos 80, Castells, Portes e Benton, passaram a criticar a noção de setor informal e propuseram a noção de *economia informal*. Tal conceito engloba todas as atividades geradoras de ingresso que não estão reguladas pelo

Estado, em um meio ambiente social onde atividades similares estão reguladas. Aqui, as fronteiras do formal e do informal são dependentes da gestão e de questões políticas (BAUTÈS; MANEIRO, 2017).

No que tange à relação entre a informalidade e as questões políticas, Ananya Roy (2005) enfatiza a temporalidade e a espacialidade das fronteiras do formal e do informal. A autora afirma que o limiar é flexível e compreende objetos de disputa, de arranjos políticos e de arbitrariedade. A informalidade engloba o mundo urbano como um todo e, dessa forma, deve ser reconhecida como uma categoria política, especialmente uma vez que a definição do informal depende da capacidade e modalidade de regulação estatal. Deve ser reconhecida também não como um setor separado, mas como um modo de urbanização, que compreende uma série de transações que conectam diferentes economias e espaços, e uma série de gradientes de expressões de poder e exclusão. Assim, Roy (2005) utiliza o termo “informalidade urbana” para indicar uma lógica de organização em que um sistema de normas (informais) regulam o processo de transformação urbana.

Este parece um conceito de fácil aceitação, mas segundo a própria autora, muitas interpretações reconhecidas sinalizam a direção oposta.

Bayat (2007) afirma que a vida informal é o hábito dos despossuídos. Cruz (2007) vê a habitação informal global como um urbanismo que infringe a linha da propriedade. Para Hernando de Soto (2000), o informal representa a rebelião popular dos pobres contra a burocracia estatal; é um sinal de empreendedorismo heroico. Mike Davis (2004: 24) afirma que a sobrevivência informal é o novo modo de subsistência primária da maioria das cidades do Terceiro Mundo. Ele evoca assim um uso mais antigo do termo ‘informal’, o de Keith Hart (1973: 61, 68), que identificou um mundo de atividades econômicas fora da força de trabalho organizada, realizado por um subproletariado urbano. Em todos esses marcos, o informal permaneceu sinônimo de pobreza e até de marginalidade (ROY, 2011, p.233. Tradução livre).

Em contrapartida, neste mesmo artigo (*Slumdog cities: Rethinking subaltern urbanism*), a autora apresenta quatro conceitos emergentes que rompem com essa ideia de “subalternidade”, tentando responder à questão “como podemos entender a inevitável heterogeneidade do urbanismo sulista, aquilo que não pode ser contido nas conhecidas categorias de megacidade ou favela, e aquilo que não pode ser dominado pela ‘ferida colonial’?” (ROY, 2011, p.231, tradução livre). Esses conceitos são o conceito de periferia (*Peripheries*), de informalidade urbana (*Urban informality*), de zonas de exceção (*Zones of exception*) e de espaços cinzas (*Gray*

spaces). Traremos aqui aquilo que nos ajudará a entender melhor o que poderiam ser essas áreas de informalidade que são os assentamentos de baixa renda.

Roy (2011) argumenta que a informalidade deve ser entendida não como sinônimo de pobreza, mas como uma lógica pela qual o valor espacial é produzido e gerenciado. A informalidade urbana não se restringe ao espaço delimitado da favela ou do trabalho, é uma característica não apenas da classe pobre, mas também das classes média e alta. Vários são os tipos de informalidade existentes: assentamentos de baixa renda (englobando favela, ocupação irregular, subnormal, informal, etc), loteamentos clandestinos, cortiços, e até mesmo loteamentos e conjuntos promovidos pelo Estado podem fazer parte deste universo (INSTITUTO PÓLIS, 2002).

Contudo, apesar do conhecimento dos diversos tipos de informalidade, a valorização das informalidades da elite e a criminalização das informalidades dos pobres produzem uma geografia urbana desigual no que tange ao valor espacial. O entendimento social dos espaços informais como aquilo que é errado e que deve ser combatido permaneceu atrelado à classe pobre, à noção de marginalidade¹².

Desde o aparecimento dos primeiros assentamentos de baixa renda, no final do século XIX, a atitude da elite urbana foi a de buscar a extinção dos mesmos, mas o que de fato aconteceu foi um crescimento acelerado no número de assentamentos e de “marginais”. A contradição entre o “temor das massas” e a consciência de sua inevitável existência, fez com que a elite buscasse a integração dessas ao sistema político-econômico-social hegemônico (o mesmo que produz a situação social e econômica denominada “marginal” ou “informal”). Segundo o conceito de espaços cinzas, essa remoção seria representada pela busca por um dos polos, o preto, enquanto a integração, a regularização completa para a adequação dessas áreas ao Direito Estatal seria representada pela busca ao outro polo, o branco. Essa não aceitação de espaços que não estão nem integrados, nem eliminados, os espaços cinzas, forma um entendimento de pseudopermanência dessas áreas na marginalidade. “A identificação do ‘espaço cinza’ como um incessante processo de ‘produção’ das relações sociais, contorna a falsa dicotomia modernista entre ‘legal’ e ‘ilegal’, ‘oprimido’ e ‘subordinado’, ‘fixo’ e ‘temporário’” (YIFTACHEL, 2011, p.153, tradução livre), polarizações essas ainda não superadas.

¹² Mesmo que o termo marginalidade não seja mais usado avidamente desde a década de 70.

Os assentamentos de baixa renda receberam então rótulos sociais e políticos, e os interesses econômicos reforçaram os preconceitos. “O que era considerado *normal* ou *marginal* acabou por ser determinado menos pelo comportamento da maioria ou da minoria numérica, e mais pelo que é feito especificamente pelas classes média e alta” (PERLMAN, 1977, p.124-125).

Para os assentamentos de baixa renda consolidou-se a crença de que seus moradores, apenas pela localização de sua moradia, automaticamente assumiam uma série de características econômicas, sociais, culturais e políticas concomitantes. Sejam elas: são migrantes desenraizados, que não se adaptam bem à vida urbana; se isolam em enclaves paroquiais, ruralísticos, com valores tradicionais; vivem em meio à miséria e sujeira; vivem em meio à desorganização social, vista na dissolução da família, falta de confiança e cooperação, crime generalizado, violência e promiscuidade. A combinação e variação desses aspectos (característicos da chamada cultura da pobreza) permite a aplicação desses (pré) conceitos para as classes inferiores em geral.

Dessa forma, mesmo que todas as classes sociais ajam na informalidade, o foco das repressões e tentativas de regulamentação estatal permanece entre os pobres (ou, como sugere a nomenclatura utilizada, de baixa renda), que através da constituição de seus assentamentos impactam, aos olhos da classe dominante, de maneira mais significativa e negativa a cidade como um todo, seja através das consequências socioeconômicas, urbanísticas ou ambientais (FERNANDES, 2007). Segundo a escola arquitetônico-ecológica, elucidada por Perlman (1977), a marginalidade é compreendida como algo a ser erradicado materialmente, através da remoção dos assentamentos de baixa renda e construção de moradias adequadas pelo governo. Tais soluções, entretanto, eram impraticáveis politicamente, uma vez que os recursos eram destinados prioritariamente às classes média e alta, e também socialmente, visto que as classes dominantes se recusavam a aceitar a cultura da pobreza como um mito construído (por eles). A solução dada pela própria população foram as ocupações de terras e a vida na dita informalidade, nos espaços cinzas, um desafio à ordem dominante e excludente.

Essa polarização entre o formal e o informal, o incluído e o excluído, vem sendo criticada por diversos outros autores. Boaventura de Sousa Santos (1996) traz uma abordagem jurídica dessa polarização tão comum até meados do século

XX. O autor entende que, com a concepção de pluralismo jurídico que reconhece as várias formas do direito como sendo mapas sociais passíveis de diversas representações, a questão da formalidade passa a não mais ser alvo de uma única regra, mas sim de diferentes regras em diferentes escalas. Desse modo, antes de falar de formalidade é preciso que se reconheça a “interlegalidade”, ou seja, a interação e a intersecção entre os diferentes espaços jurídicos, sejam eles de grande escala (direito local), de média escala (direito nacional estatal) ou de pequena escala (direito mundial). Mesmo que ainda exista uma predominância no imaginário social como sendo o direito estatal aquele decisivo, é importante que essa ideia seja cada vez mais revista, e que comecemos a ver o formal e o informal sem “assumir posições dogmáticas a respeito da positividade ou negatividade de qualquer deles” (SANTOS, 1996, p.275).

Corroborando essa ideia, mas sob outro ângulo de análise, Ana Clara Torres Ribeiro (2005) considera o uso do termo informal inadequado para classificar as formas resistentes ou alternativas ao modo dominante da vida urbana. Segundo a autora, o informal carrega uma ideia negativa que pode dificultar a observação positiva da experiência urbana em questão, pode dificultar a leitura da cidade como um campo de possibilidades. “As formas de sociedade, assim como as formas da cidade, são criações a partir das quais novas possibilidades, antes inexistentes uma vez que privadas de sentido, aparecem” (GIRALDO, 2003 apud RIBEIRO, 2005, p.28).

O reconhecimento da complexidade dos processos de formação das cidades pode iluminar as relações entre indivíduo, cidade e sociedade. Nessas relações, a cidade pode ser vista como um campo mediador onde valores e direitos devem ser incorporados. E, por esse ponto de vista, a superação do informal deve ser entendida como a valorização de outras experiências sociais que permanecem ainda não reconhecidas pelas normas do Estado. Esse desconhecimento corresponde ao aumento da lacuna entre a norma e a conduta, entre o formal e o que é socialmente considerado formal.

Assim, a informalidade pode ser considerada o estado de exceção determinado pela soberania do aparato de planejamento urbano vigente e hegemônico. Os mitos da cultura da pobreza persistem porque preenchem a função ideológico-política de preservar a ordem social que os gerou. Dessa forma, regularizar mostra-se

importante, mas mais ainda urge a necessidade de imaginar uma cidade inclusiva, “em que o espaço banal também implique em felicidade e liberdade” (RIBEIRO, 2005, p.36, tradução livre).

2.2 Da informalidade à irregularidade

As ocupações de terras e a vida na “informalidade” deram origem aos assentamentos de baixa renda, que são espaços caracterizados pela ocupação dita irregular do solo, público ou privado, e com padrões urbanísticos inferiores aos mínimos exigidos pela legislação (CARDOSO, 2016, p.36).

Mas, o que seria a ocupação irregular do solo? Só existe o irregular, a partir do momento em que as regras e leis estabelecem o padrão do que é regular. Aqui, já se torna evidente o grande abismo entre o desejável, estabelecido pela legislação, e a realidade urbana. A publicação do Instituto Pólis (2002), que disserta sobre regularização da terra e da moradia, estabelece três aspectos principais para observar a regularidade:

1. **Condições reais:** São os fatos observados. A regularidade, nesse caso, equivaleria a atender a um padrão mínimo social e economicamente aceitável. A irregularidade mais significativa nos assentamentos de baixa renda é, justamente, estar muito abaixo dos padrões estabelecidos pela legislação.
2. **Legislação urbanística e ambiental:** Corresponde a tudo o que os legisladores decidem colocar na lei, e trata-se de um quadro extremamente delicado devido às dimensões da exclusão habitacional e à dificuldade do Estado de enfrentá-la. Nessas condições, o conceito de “razoabilidade” permite que se coloque a questão: irregular é o que se afasta dos termos da lei ou dos objetivos da lei?
3. **Posse e registro:** Estes buscam garantir a segurança da permanência da população nas áreas ocupadas. Irregulares seriam aqueles que não possuem o título ou registro.

É evidente que as regras e o que é considerado formal variam ao longo dos anos e dos contextos sociais, políticos e econômicos. E essas variações não são apenas de enfoques ou uma questão de maior ou menor especificação. As variações podem ser de conteúdo ou ainda uma regra vigente pode ser totalmente antagônica àquela anterior. A interpretação que se dá a uma norma é um atributo não só dos especialistas, mas é também permeada pelas práticas sociais que se desenvolvem. Raquel Rolnik (1997) afirma que a irregularidade não se refere a uma configuração espacial, mas a múltiplas. Isso acontece uma vez que existem diversos tipos de irregularidade na configuração jurídico-urbanística e, ainda, porque as normas jurídicas podem ter, na prática, diferentes significados para os diversos agentes sociais, dependendo das condições políticas e culturais que ditam a construção de seu pensamento.

Sendo assim, o que hoje é considerado informal ou irregular pode amanhã não o ser. A informalidade e a irregularidade se dão para as normas vigentes no momento, mas podem também ser um ato de desafio, podem significar a necessidade de mudança. Embora os assentamentos de baixa renda estejam no mesmo vasto campo de irregularidade, para o entendimento dos moradores e significado social daquele contexto, uma construção sem licença é considerada muito menos ilícita. Enquanto que, para as classes dominantes, são mais ilícitas que as irregularidades por eles praticadas em sua escala de vivência. “As formas de inserção irregular são simultaneamente estigmatizadas e legitimadas numa escala micro; na macroescala, porém, a legalidade do direito de propriedade é reforçada” (ROLNIK, 1997, p. 183). Ainda, um terreno comprado de um “invasor” é considerado mais legítimo do que um terreno “invadido” (na visão de moradores)¹³, isso porque a troca é a forma predominante de mediação das relações sociais no capitalismo, sistema vigente, sendo então capaz de legitimar o acesso à propriedade mesmo nos casos que fogem às regras do Direito Estatal (SILVA, M. L. P.; HUGUENIN, 2014).

As representações sociais dominantes se refletem nas normas produzidas, propagando a ideia de que constituem uma manifestação segura de civilização e urbanização. Por outro lado, os assentamentos de baixa renda podem ser considerados uma representação alternativa, uma vez que têm seu território

¹³ A referida conclusão foi observada em pesquisa realizada pelos autores Silva e Huguenin na favela da Rocinha – Rio de Janeiro, sobre a questão fundiária e de ocupação. As percepções foram retiradas de falas dos próprios moradores, ouvidos através de entrevistas semiestruturadas.

organizado de forma particular, indo em desacordo com a lei ao não seguir a lógica de aquisição registrada, base fundamental da noção de propriedade (tal como definida a partir da Lei de Terras de 1850 e consagrada no Código Civil de 1916). Essas representações alternativas, mesmo que não produzidas conscientemente para esse fim, acabam sendo de grande importância na concepção de projetos democráticos, uma vez que estimulam o questionamento às normas “seguras e certas” (RIBEIRO, 2005). A provocação para que questionemos a noção de propriedade será enfrentada mais à frente.

Assim, fica nítida a percepção de que os processos de regularização e legalização da propriedade são mais que uma simples questão burocrática e técnica, mas envolvem uma complexa disputa política, econômica, social, espacial, ideológica e conceitual. Uma vez que todas as sociedades possuem normas e regras, nos cabe trabalhar para a redução dos impactos negativos de sua aplicação.

Segundo Rolnik (2005), a formulação de uma política antiexclusão requer a compreensão global dos fatores que a criaram. No caso da política urbana, a exclusão territorial pode ser desconstruída em três elementos que, no território, atuam concomitantemente: a estratégia de distribuição dos investimentos, a regulação urbanística e a gestão urbana. Se a exclusão territorial pode ser produzida a partir deles, podemos usar dos mesmos para produzir instrumentos para desmontá-la. Desse modo, produzir um urbanismo antiexclusão, no campo da regulação, significa abrir a cidade a toda a população em todos os sentidos, construindo a legislação urbanística (regras de zoneamento, divisão do solo, etc.) de acordo com a maneira como a população constrói a cidade e seus meios de vida e moradia.

Além desta visão, Análida Rincón (PATIÑO, 2005) nos provoca também a buscar repensar o direito estatal e seu valor social, uma vez que seguir dentro dos limites marcados pela norma deste direito pode ser um meio para a perpetuação do ciclo vicioso entre irregularidade e regulação.

2.3 Os assentamentos de baixa renda

Como vimos, os assentamentos de baixa renda são aqueles originados de uma ocupação irregular do solo, seja a propriedade dele público ou privada, e onde os

padrões urbanísticos são inferiores aos mínimos estabelecidos.

Seguindo uma proposta de Laura Bueno, Cardoso (2016), propõe uma tipologia para caracterização dos assentamentos de baixa renda¹⁴ partindo dos problemas a serem enfrentados nos mesmos:

1) É necessário distinguir irregularidade de precariedade e de carência/vulnerabilidade social. Nem todos os assentamentos irregulares são precários, nem todos os precários comportam população em situação de carência ou vulnerabilidade social.

2) A irregularidade pode se referir à propriedade da terra (fundiária), ou à propriedade da terra e do imóvel, e/ou ao padrão (ou aos procedimentos) de parcelamento adotado (urbanística), e/ou ao padrão (ou aos procedimentos) de construção adotados (edilícia). Quanto à irregularidade fundiária, pode ocorrer ocupação de terras públicas (de uso comum do povo ou dominiais) ou privadas. No caso da ocupação de imóveis, também podem ser públicos ou privados.

3) A precariedade pode se referir ao risco (alagamento, deslizamento, proximidade de linhas de transmissão de alta tensão, ou de estruturas viárias ou ferroviárias, proximidades de linhas de oleodutos, ocupação de aterros de lixo etc.), e/ou à acessibilidade (dimensionamento e condições de circulação do viário); e/ou à infraestrutura (água, esgoto, lixo, pavimentação, energia, drenagem, iluminação pública); e/ou ao nível de habitabilidade das edificações (salubridade, segurança, densidade da unidade habitacional – número de cômodos e/ou área adequada ao tamanho da família, número de pessoas por cômodo servindo de dormitório adequados –, condições de insolação e ventilação, disponibilidade de sanitário interno); e/ou à qualidade ambiental do assentamento (densidade, área verde por habitante, área de praça por habitante, grau de arborização, nível de poluição atmosférica, dos corpos hídricos ou do solo etc.).

4) A carência social é definida pela existência ou predominância de grupos sociais caracterizados pelas suas posições inferiores na hierarquia social, em termos de renda, escolaridade e possibilidades de acesso ao mercado de trabalho. Vulnerabilidade social é caracterizada pela existência ou predominância de grupos sociais com dificuldades de acesso a recursos que os habilitem a participar ativamente da sociedade. As pesquisas têm mostrado que a segregação socioespacial, ao produzir efeitos de isolamento social, vem se tornando uma dimensão importante da desigualdade, gerando processos de exclusão social. Para estes grupos, é fundamental que se construam políticas de inclusão social, visando à superação das desigualdades sociais (CARDOSO, 2016, p 46-47).

A diversidade dentro dos assentamentos de baixa renda, como visto nos critérios acima, pode ser enorme. Dessa forma, o termo engloba outras definições mais específicas, como a de favela, assentamentos precários, comunidade informal, ocupação irregular, ocupação subnormal, etc., marcadas também por intensa heterogeneidade interna.

Como ressalta Kowarick (1993), tradicionalmente, os assentamentos de baixa

¹⁴ Na publicação os autores utilizam do termo “assentamentos precários”, que evitamos usar nesta dissertação a fim de evitar um conceito baseado nas ausências dos assentamentos. Aqui, nos cabe buscar as potencialidades e características próprias que essas áreas trazem, e não sua constante comparação com outras áreas da cidade ou modelos idealizados dela.

renda são a forma mais viável de sobrevivência de parcelas da população com menor poder aquisitivo. Isso se dá pois elas significam uma economia de gastos habitacionais e de transporte, uma vez que a maioria desses assentamentos encontra-se localizado próximos aos centros de emprego.

Entretanto, a lógica dessa dinâmica vem se transformando. Os assentamentos de baixa renda, muitas vezes “empurrados” para a periferia urbana, têm assumido o papel de alternativa habitacional, alguns deles competindo com áreas da chamada cidade formal. O crescimento e o adensamento das áreas ocupadas têm gerado custos elevados de terrenos e aluguéis, fazendo com que os pobres paguem preços altos para viver em condições precárias (INSTITUTO PÓLIS, 2002). Ainda, pesquisa coordenada por Pedro Abramo (2009) corrobora tal perspectiva, na medida em que não encontra um padrão de proximidade entre os assentamentos estudados e o local de emprego de seus moradores.

Pedro Abramo identifica para as áreas de assentamentos de baixa renda uma lógica de ocupação do território que difere das duas lógicas dominantes do mundo moderno¹⁵, sendo ela a “*lógica da necessidade*”, ou seja,

simultaneamente a motivação e a instrumentalização social que permite a coordenação das ações individuais e/ ou coletivas dos processos de ocupação do solo urbano. (...) O acesso ao solo urbano a partir da lógica da necessidade não exige um capital político, institucional ou pecuniário acumulado; em princípio, a necessidade absoluta de dispor de um lugar para instalar-se na cidade seria elemento suficiente para acionar essa lógica de acesso à terra urbana” (ABRAMO, 2009, p. 6).

Tal lógica teria impulsionado o processo de ocupação popular de terras urbanas no início do século XX, e vai se transformar na principal forma de acesso ao solo urbano a partir da década de 50. Entretanto, Kawahara (2017) traz um ponto crítico-reflexivo a ser considerado. Segundo o autor, a caracterização de uma lógica da necessidade, feita por Abramo através de estudos concentrados na demanda habitacional em favelas, acaba por obscurecer os agentes produtores do espaço nessas áreas. Em sua dissertação, Kawahara enfoca o mercado imobiliário presente nas favelas e, com uma análise feita sob este aspecto, mostra outras formas de acesso à terra para além da pura necessidade. Quando fala em acesso à moradia, o

¹⁵ As duas lógicas dominantes seriam a lógica do Estado Nacional, em que o acesso ao solo se dá por meio do Estado, exigindo certo acúmulo de capital político, simbólico ou outro do indivíduo para que ele seja reconhecido como sujeito; e a lógica mercantil, exigindo que o indivíduo possua acúmulo monetário para acesso à terra.

autor afirma que este se dá principalmente por relações comerciais (compra e venda ou aluguel).

Dada a estrutura extremamente desigual das grandes cidades brasileiras e os baixos níveis salariais, podemos dizer que o alto valor das propriedades causado pela tradição rentista patrimonialista somado ao histórico pressionamento para baixo dos níveis salariais causa um conflito entre capitalistas produtivos e rentistas fundiários onde a produção da habitação locados em terrenos frágeis ou de baixo valor comercial se apresentam como opção de fuga do conflito estabelecido (KAWAHARA, 2017, p.96).

Assim, em todos os casos em que a estrutura social estratificada e com enorme concentração de renda leva os cidadãos a buscarem a alternativa habitacional precária, os mesmos ainda possuem garantias legais de direito à cidade, direito esse conquistado politicamente e até hoje não inteiramente consolidado, sendo objeto de conflito social, político, territorial e jurídico.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade ([S.d.]) traz a afirmativa de que grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade devem ter acesso aos serviços, à medidas especiais de proteção e integração e à distribuição de recursos, sem que ocorra discriminação. Assim como outras legislações que também buscam garantir a função social da propriedade e da cidade, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, de 2001.

Entretanto, a pouca correspondência entre a legislação urbanística e a realidade, devido ao tamanho da exclusão social e à origem elitista da maior parte da legislação, nos leva à proposta de que a prática social seja considerada no processo de reformulação constante das regras. Ou seja, a prática social impõe uma determinada norma que é então reconhecida pela legislação urbana, em um ciclo que se retroalimenta à medida que as práticas sociais se transformam.

Na literatura urbanística já existem estudos¹⁶ que refletem a respeito do reconhecimento das normas criadas pela prática social nos assentamentos de baixa renda. Segundo os mesmos, para entender as formas históricas, concretas, efetivas e/ou objetivas segundo as quais se tem dado a regulação dos assentamentos, é necessário a compreensão de que tais espaços foram criando formas próprias de legitimação, de acordo com as 'regras do jogo' locais. Boaventura de Sousa Santos (1996) afirma que, nesses assentamentos, há uma constante busca pela

¹⁶ Discussões neste sentido são promovidas por diversos autores, como Rolnik (1997); Magalhães (2009) e Nisida (2017).

complementariedade entre o direito não oficial que estabelecem em seus assentamentos e o direito nacional, estatal, e local, mesmo que seja uma complementariedade momentânea e instável. Assim, se analisarmos os pactos locais estabelecidos, constatamos que se constroem em constante diálogo com a regulação jurídica oficial¹⁷.

A regulação jurídica oficial sobre os assentamentos de baixa renda, pelo menos até a década de 60, contribuiu de grande maneira para aprofundar a exclusão desses territórios. O poder público, em todas as esferas governamentais, tinha poucas condições jurídico-políticas de controlar os processos de uso e ocupação do solo. A noção de função social da propriedade, introduzida pela Constituição de 1934, não era facilmente materializada, e o que prevalecia era a ideologia individualista do Código Civil, onde somente uma legislação federal poderia ditar sobre as relações de propriedade (pois essas teriam natureza civil) e, na falta dela, controvérsias permaneciam. Qualquer iniciativa mais ousada acabava por enfrentar o poder judiciário, essencialmente conservador.

A título de exemplo é interessante mencionar o Código de Obras do Distrito Federal¹⁸. O decreto de 1937 proibia os assentamentos de baixa renda, nele citados como favelas, de constarem no mapa da cidade e, não bastasse isso, os proibia de existir. É o próprio Estado fazendo uma tábula rasa de uma realidade incontestável (BELLO; PAROLA; TOLEDO, 2017). Assim, a invisibilidade imposta a esses assentamentos corroborou a ideia de erradicação dos mesmos, criando entraves formais ao investimento público e aos projetos de regularização fundiária (FERNANDES, 2007a; MAGALHÃES, 2013).

Entretanto, podemos elencar também experiências que tendiam ao pólo oposto, como a chamada “Lei das Favelas”, como era popularmente conhecida a Lei

¹⁷ Entendimento de regulação jurídica segundo Magalhães (2013, p.15): “o conjunto de mecanismos, estatais ou não, de diversas escalas, que se articulam no sentido de definir, fixar, divulgar, legitimar, impor e modificar as normas, regras ou parâmetros que visam controlar (ou reger) as atividades (...) de apropriação, uso e aproveitamento (do espaço). Um modo de regulação decompõe-se em instituições, regras e processos, bem como (...) no princípio do Estado, no princípio do mercado e no princípio da comunidade, que ora ganham, ora perdem força, dentro de cada modo de regulação (Regulação enquanto formas de controle jurídico da vida social)”.

¹⁸ Acessível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/arquivogeral/codigo-de-obras-de-1937>

Federal Nº 2875, de 19 de setembro de 1956¹⁹. Essa lei ficou assim conhecida por prever obras de melhoramentos em favelas, alocar recursos para a execução dos projetos e, no caso do Distrito Federal, proibir despejos contra os moradores favelados²⁰. No que tange à questão da moradia, essa lei foi um dos poucos passos empreendidos na direção de um Estado de Bem-estar social no contexto anterior ao golpe militar de 1964.

Na década de 60, especialmente com o programa de erradicação de favelas iniciado no Rio de Janeiro por Carlos Lacerda (e continuado por Negrão de Lima e Chagas Freitas), a polarização entre remoção e urbanização entrou em foco. Até 1965 tinham sido construídos diversos conjuntos habitacionais situados nas periferias²¹, onde eram alocadas as famílias removidas dos assentamentos. Os processos de remoção, especialmente no Rio de Janeiro onde eram mais frequentes e envolviam um maior número de pessoas, causaram grande repercussão e resistência por parte dos moradores. Nesse sentido, um caso de destaque, mas que infelizmente não configura regra para as ações da época, ainda marcada pelas muitas remoções, é o de Brás de Pina, no Rio de Janeiro. Em seu livro *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*, Santos (1981) relata o processo de mobilização social em torno das ameaças de remoção do assentamento realizadas pelo então governador do estado da Guanabara Carlos Lacerda. A partir desta mobilização, se iniciou uma iniciativa pioneira de urbanização, protagonizada pelo próprio autor, culminando na permanência dos moradores no local e de melhorias habitacionais significativas. Dessa forma, nos anos subsequentes, apareceram outras iniciativas no sentido de urbanização dos assentamentos de baixa renda²², mas essas ganharam volume somente a partir da década de 80 (CARDOSO, 2007).

Nesse contexto de abertura política e redemocratização, tanto a ideia de urbanização se expande como o reconhecimento dos assentamentos na legislação. E, a partir da década de 80, com uma maior abertura ao tema, a regularização fundiária passa a ser mais debatida.

¹⁹ Acessível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2875-19-setembro-1956-376311-publicacaooriginal-1-pl.html>

²⁰ Nos termos da lei.

²¹ No Rio de Janeiro, a Companhia de Habitação (COHAB) havia construído os conjuntos Vila Kennedy, Vila Aliança e Vila Esperança.

²² Destaque para a Companhia de Desenvolvimento das Comunidades (CODESCO), criada no Rio de Janeiro em 1968.

2.4 A ideia da regularização fundiária urbana

Segundo publicação do Instituto Pólis (2002),

o termo regularização tem sido usado com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos tão-somente aos programas de urbanização das áreas informais, principalmente através da implementação de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos. Em outros casos, o termo tem sido usado para se referir exclusivamente às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente. As experiências mais compreensivas combinam essas duas dimensões: a jurídica e a urbanística. São ainda poucos os programas que têm se proposto a promover a regularização de construções informais. Entretanto, a falta de compreensão da natureza e da dinâmica do processo de informalidade urbana tem levado a todo tipo de problema. Com frequência, os programas de regularização acabam por reproduzir a informalidade urbana em vez de promover a integração socioespacial. Por outro lado, a regularização fundiária só é efetivamente demandada pela população quando existe ameaça de expulsão. Passada a ameaça, a demanda maior é por urbanização e por melhores condições de habitabilidade (INSTITUTO PÓLIS, 2002, p.15 e 16).

A utilização do termo com diferentes sentidos pode estar relacionada à própria origem legal da regularização fundiária, que se deu de maneira lenta e marcada por instrumentos e influências de diversas legislações. Em 19 de dezembro de 1979 foi aprovada a Lei Nº 6.766, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Esta foi a primeira legislação nacional a tratar de regularização fundiária, no caso, voltada para loteamentos. Mas os dispositivos também chegaram a ser aplicados ao contexto de assentamentos de baixa renda.

Assim, foi a partir da década de 80 que começaram a surgir de modo mais significativo as iniciativas de urbanização e regularização de assentamentos de baixa renda. Mesmo com incentivos estaduais e federais, uma pesquisa desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles, sobre a municipalização das políticas habitacionais (CARDOSO; RIBEIRO, 2000), revelou que os programas de regularização fundiária (enfocando a titulação), construção de unidades de moradia e de oferta de lotes compunham significativa parcela da destinação dos recursos municipais. A urbanização dos assentamentos revelava, à época (1993-1996), maior dependência em relação a recursos externos.

Nesse contexto é possível destacar a experiência de Recife que, em 1980, delimitou 27 Áreas de Especial Interesse Social, mais tarde consolidadas através da instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na Lei Nº 14.511 de 1983, de Uso e Ocupação do Solo. Por fim, a administração municipal culminou o

processo com a criação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), em 1987²³, com o objetivo de promover a legalização e urbanização dos assentamentos de baixa renda, considerando a participação social no processo (aqui a preferência era pelo uso do instrumento da Concessão do Direito Real de Uso, que será esclarecido mais a frente). Outra experiência relevante é a do PROFAVELA. Neste programa, de 1983, foi instituído o instrumento das ZEIS na cidade mineira de Belo Horizonte (CARDOSO, 2007). Nessas experiências, o instrumento criado das ZEIS deu aos moradores uma arena política para defender seus direitos e colocar suas reivindicações, contribuindo para a consolidação do direito de cidadania.

Seguido a esses, podemos elencar a experiência de Diadema. Em 1982, a partir de uma organização popular nomeada Comissão Municipal de Favelados de Diadema, algumas mudanças foram promovidas. As favelas foram urbanizadas, com obras de saneamento e infraestrutura básica e, paralelamente, foi iniciado o processo de regularização fundiária através da Concessão do Direito Real de Uso, e que, no caso de Diadema, foi consolidado como lei municipal em 1985. Movido por essas iniciativas foi criado, em 1989, o Serviço de Regularização Fundiária Municipal (CLICHEVSKY, 2003).

Para recapitular alguns marcos já mencionados até aqui e mostrar, mesmo que sem grande aprofundamento, os principais marcos legais da regularização fundiária no contexto nacional, trazemos a tabela abaixo.

Tabela 4: Marcos legais nacionais da Regularização Fundiária.

1850	Lei de Terras. Seus principais objetivos explícitos foram: organizar o acesso a terra; eliminar a posse; estabelecer um cadastro de terras para definir áreas devolutas (do Estado); transformar a terra em um ativo confiável para uso como garantia. Foi regulamentada pelo decreto nº 1.318/1854.
1937	Decreto Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 e o Decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938, que passaram a exigir dos loteadores obrigações referentes à infraestrutura e projeto de parcelamento do

²³ Lei Nº 14.947/87. Ainda, a título de esclarecimento, o instrumento das ZEIS aqui mencionado e da Concessão do Direito Real de Uso (mencionado logo à frente no texto) aparecerão de modo mais explicativo na sessão seguinte.

	<p>solo e, também regras contratuais sobre a compra de terrenos mediante pagamentos em prestações.</p>
1956*	<p>Aprovação da Lei Federal nº 2875. Primeiro ato oficial do Estado brasileiro a admitir a realização de investimentos públicos em favelas, visando a urbanização das mesmas.</p>
1964	<p>Estatuto da Terra. Visa garantir o acesso a terra mediante um processo de reforma agrária.</p>
1967*	<p>Aprovação do Decreto-Lei nº 271, que dispõe sobre loteamento urbano e sobre o instrumento de concessão de uso.</p>
1973*	<p>Lei de registros públicos. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que trata dos registros imobiliários. Passa a ser possível a concepção da propriedade independentemente do exercício da posse.</p>
1979	<p>Aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo, Lei nº 6.766.</p>
1988	<p>Incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira, aprimorando o conceito de função social da propriedade.</p>
1999	<p>Alteração na Lei de Parcelamento do Solo, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais.</p>
2000	<p>Definição da moradia como um direito social pela Emenda Constitucional nº 26.</p>
2001	<p>Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) pelo Congresso Nacional, edição da Medida Provisória nº 2.220, que disciplinou a CUEM, e promulgação da Lei Nº 10.267/2001 que determina o georreferenciamento dos imóveis rurais e medidas para a regularização fundiária dos mesmos.</p>
2003	<p>Criação do Ministério das Cidades e instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária.</p>
2004	<p>Aprovação da Lei Federal nº 10.931, que estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária.</p>
2007	<p>Aprovação da Lei Federal nº 11.481, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União.</p>
2009	<p>Aprovação da Lei Federal nº 11.952, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal e Aprovação da Lei Federal nº 11.977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.</p>
2017*	<p>Aprovação da Lei Federal nº 13.465, que Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.</p>

Em seu artigo “Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando os desafios”, Cardoso (2007) aponta, em suas conclusões, que mesmo sendo possível verificar um grande avanço no que tange à urbanização dos assentamentos, muitos são os limites para a efetivação da regularização.

Muitas vezes o longo tempo de tramitação dos processos de regularização gera um desinteresse da população e uma descrença na viabilidade dos procedimentos. De forma geral, a existência e o funcionamento pleno do mercado informal, aliado à ausência de pressões políticas para a remoção, acabam por deslegitimar a necessidade da regularidade da propriedade. Considerando-se que a informalidade atravessa várias instituições e vários campos de atividade, para além da propriedade urbana, ganhando, portanto foros de legitimidade, a questão da regularização perde força na reivindicação dos movimentos de moradia (CARDOSO, 2007, p.19).

Um questionamento que cabe ser colocado então é se, dentro da etapa da titulação, a regularização fundiária deve ou não passar necessariamente pelo direito de propriedade plena. No que toca aos instrumentos jurídicos a serem utilizados, Fernandes (2005) defende que, mesmo que a divisão entre o direito público e o privado deva ser considerada, devido às implicações do regime de propriedade original, é preciso que sejam consideradas também outras formas de segurança jurídica, e não somente a garantia do direito individual de propriedade plena. A materialização do direito social de moradia, como consta na Constituição de 88, não implica necessariamente no reconhecimento de direitos individuais de propriedade, especialmente nos assentamentos localizados em áreas públicas.

Edésio Fernandes (2005) relata que, na América Latina e internacionalmente, os programas de regularização que se basearam na emissão de títulos de propriedade individual plena não chegaram a ser totalmente realizados. Nesses casos, a preocupação com a titulação de propriedade predominou e não se preocupou com a permanência das comunidades nas áreas ocupadas, de modo que não foi promovida a desejada integração social.

Falando assim, pode parecer que o foco deveria ser então os programas de integração social, com obras de infraestrutura e serviços. Apesar de que, após a implementação desses serviços, a população moradora dos assentamentos de baixa renda tenha uma sensação de segurança maior da posse, isso não quer dizer que a titulação não seja importante. Os títulos são importantes especialmente quando conflitos estão estabelecidos, sejam eles de propriedade, domésticos, familiares etc. E, mesmo que no momento da execução do programa de regularização os conflitos

não estejam latentes, a titulação pode aumentar a segurança para o futuro, dadas as mudanças constantes dos contextos políticos locais.

Dessa forma, no processo de elaboração dos programas de regularização fundiária, é necessário compatibilizar a promoção da segurança individual da posse com outros interesses sociais e ambientais, de moradia e acesso à infraestrutura e serviços (FERNANDES, 2005). Mas, não podemos deixar de considerar os custos que toda essa intervenção pode ter para a população moradora dos assentamentos.

Mello e Cunha (2011) discutem esses custos em artigo que estuda os efeitos da Unidade de Polícia Pacificadora implantada na favela Santa Marta, no Rio de Janeiro, assim como as intervenções promovidas pela implantação de um posto do Programa de Orientação Urbanística e Social na área. No artigo, os autores apontam que o fornecimento de serviços e as ações de regulamentação e fiscalização de obras provocaram diversos conflitos entre os moradores e o poder público. Isso acontece devido à experiência de adaptação a uma nova realidade e de internalização de novas regras, uma vez que o processo exige que os moradores se adequem a uma série de novas obrigações econômicas, políticas e morais. Um exemplo citado é referente ao trabalho da companhia de energia elétrica:

as reclamações são muitas e crescentes. Uma primeira questão diz respeito às distintas percepções quanto às tarifas. Alguns moradores reconhecem a importância do pagamento pelo uso do serviço, afirmando que “o morador de favela tem que pagar luz como qualquer outro para ter direitos”. Sentem-se, portanto, orgulhosos de poder “pagar a conta em dia” e afirmam que, apesar das dificuldades, a taxa de inadimplência na favela tem sido “praticamente zero”. Outros, por sua vez, reclamam, alegando que os critérios de cobrança não estão claros e, sobretudo, não são justos. Argumentam ainda que moradores de favela não podem pagar os mesmos valores cobrados em outras regiões e bairros da cidade, (...) já que a qualidade dos serviços oferecidos é muito distinta nessas localidades (MELLO; CUNHA, 2011, p.392).

Assim, Mello e Cunha (2011) concluem que apesar da importância da realização de ações de controle das estratégias informais de acesso aos serviços urbanos, é preciso que estejamos atentos a todas as consequências dessas ações. As iniciativas de regularização fundiária têm seu espaço, desde que considerados também meios de se manter a população na área, evitando que os mesmos sejam expulsos devido a um aumento no custo de vida. Ainda, esse estudo reforça a importância de avaliarmos na empiria os resultados das ações propostas, de modo a ter material necessário para revisar os pontos comprovados como negativos na prática.

No período contemporâneo podemos elencar três grandes modelos na orientação das políticas de regularização fundiária voltadas aos assentamentos de baixa renda. São eles o modelo de Hernando de Soto (teoria do capital morto), a governança de terras e a regularização fundiária plena²⁴.

2.4.1 Teoria do capital morto

O modelo de Hernando De Soto visa a transformação da terra em capital, propondo um programa massivo de formalização da propriedade. Uma solução à informalidade buscada dentro do próprio sistema capitalista, com viés liberal e de mercado (SOTO, 2001).

De Soto propõe que negócios, atividades e assentamentos informais sejam vistos como capital morto de valor inestimado, o qual, se devidamente apropriado e transformado em capital líquido, pode reativar a economia urbana e combater a crescente pobreza social. Ele sugere que, para ter acesso a crédito e investir em seus negócios e casas, os moradores dos assentamentos precisam se sentir seguros de sua propriedade, o que se daria somente através da legalização. Ou seja, ele propõe legalizar o ilegal através da outorga de títulos de propriedade individual plena.

Segundo Fernandes (2005), as ideias de “de Soto”²⁵ atraíram muitos interesses por não recorrerem aos tradicionais argumentos humanitários e sociopolíticos que justificam a regularização dos assentamentos de baixa renda, mas sim conferirem uma dimensão econômica para a informalidade. Entretanto, políticas focadas apenas na titulação, não articuladas ao contexto social, político e econômico, podem ter efeitos negativos, como consequências financeiras indesejadas para os pobres, nenhum impacto relativo à erradicação da pobreza e, inclusive, podem chegar a reforçar o conjunto de poderes político-econômicos dominantes que tradicionalmente causaram a exclusão socioespacial.

²⁴ Além dos três modelos citados, mais atrelados à regularização fundiária, existem outros que não foram aqui investigados, como os modelos referentes à urbanização de favelas, a exemplo da ideia da urbanização integral.

²⁵ A citação formal a este autor seria “Soto”, entretanto, a citação que têm prevalecido na linguagem oral é “de Soto”, por isso a utilização desta segunda.

Como mostramos ao longo da discussão teórica desta dissertação, e mostraremos ainda mais ao discutir o último modelo que orienta políticas de regularização, nosso entendimento se opõe à simples titulação dos moradores, fator que pode acarretar a expulsão dos mesmos para outros locais ainda não totalmente apropriados pelo mercado. Acreditamos, e mostramos o porquê, que a segurança dos moradores pode vir através de outros dispositivos que não a simples outorga do título de propriedade individual, e que qualquer política de intervenção em prol da regularização fundiária deve ser acompanhada de outras políticas sociais e econômicas que deem suporte ao processo de integração dos moradores e do assentamento.

A busca por soluções político-jurídicas inovadoras inclui a compatibilização da segurança individual da propriedade com o reconhecimento dos direitos sociais de moradia; a incorporação de uma dimensão de gênero negada há tempo; e o intuito de minimizar os impactos das políticas sobre o mercado da terra, de forma que os benefícios da intervenção pública sejam capturados pelos pobres e não pelos incorporadores privados (FERNANDES, 2005, p.167, tradução livre).

2.4.2 Governança de terras

O modelo da governança de terras se mostra mais híbrido, recuperando certos princípios da reforma urbana. Segundo Reydon (FAO/SEAD, 2017), a existência do latifúndio e da grande concentração da terra nas mãos de poucos originaram o problema fundiário no país. E aqueles que mais se beneficiaram da ausência de uma administração fundiária e/ou governança de terras foram a elite, particularmente os proprietários de terras.

Reydon considera que o principal problema, gerador e mantenedor da questão agrária brasileira, é a ausência de mecanismos que regulem de fato a propriedade da terra, ou seja, o uso, a ocupação e a propriedade do solo rural e urbano. Mas enquanto mecanismos reguladores ele não se refere às leis e normas que, segundo o autor, já existem, mas acabaram sempre burladas ou não fiscalizadas, gerando condições para a especulação²⁶. O autor se refere à efetiva regulação da propriedade/posse e do uso da terra em todos os seus âmbitos, e esse é o objetivo

²⁶ Ganho auferido com a compra, a manutenção, a transformação e a posterior revenda de terras em qualquer de suas formas (FAO/SEAD, 2017, p.4).

principal da governança de terras.

O conceito usualmente utilizado pela literatura é a administração fundiária, que consiste na gestão do território, exercida pelo Estado, em todos os seus aspectos e de forma integrada, desde a existência de um cadastro de terras, passando por um adequado sistema de registros, por um conjunto de regras para o uso e ocupação eficiente das terras até a gestão dos mercados de terras e dos tributos sobre a terra. A governança de terras significa a administração fundiária exercida pelo conjunto da sociedade, isto é, com participação social (FAO/SEAD, 2017, p.4).

“A governança se ocupa dos processos mediante os quais os cidadãos participam da tomada de decisões, os governos são responsáveis perante os cidadãos e a sociedade obriga seus membros a observar as regras e leis” (FAO, 2007, p.7 apud FAO/SEAD, 2017, p.15).

O instrumento mais importante na governança de terras é a construção de um cadastro integrado, uma vez que a existência de diversos cadastros que não dialogam entre si implicaram ao longo dos anos na débil governança de terras vista no contexto brasileiro. O cadastro é um sistema de informação dividido em duas partes: uma são os mapas ou planos que mostram o tamanho e a localização das parcelas de terra, e outra são as informações que descrevem os atributos da terra. Esse sistema se difere de um sistema de registro de terras, uma vez que este último está unicamente preocupado com o direito legal associado à propriedade.

Apenas com o desenvolvimento e implementação de um cadastro adequado é possível chegar a um segundo nível da governança de terras. Este segundo nível é composto por quatro partes (FAO/SEAD, 2017, p. 16 e17):

- a) Registro da propriedade da parcela de terra – é a dimensão legal da propriedade da terra, onde se definem os direitos e deveres a ela associados;
- b) Valor da terra – é a dimensão na qual se estabelece o valor da parcela e, a partir disso, a cobrança de tributos sobre a terra, tanto urbanos quanto rurais;
- c) Uso da terra – dimensão na qual se definem os possíveis usos da terra, urbano e rural, de preservação ou de utilização produtiva e que culturas produtivas devem ser priorizadas (zoneamento);
- d) Desenvolvimento nas parcelas – regulamentação do que é permitido ou proibido nas edificações nas parcelas, a obtenção de licenças, entre outros.

Ainda, para que seja possível superar a debilidade da governança de terras no Brasil, considera-se a necessidade das terras passarem por um processo de regularização fundiária, “transformando a posse em propriedade” e assim evitando as situações de insegurança jurídica e do não acesso ao direito à moradia.

Ou seja, nessa linha teórica vemos muito uma preocupação com a efetividade da gestão das terras, especialmente em seu aspecto institucional, que com o debate da regularização fundiária e os impactos dela para os moradores. Entretanto, ao mencionar esse âmbito, os autores que discorrem sobre o tema não se opõem à regularização plena nem à ideia da garantia da posse através de outros instrumentos que não a propriedade privada, apenas defendem que a regularização deva acontecer de forma mais coesa e integrada (legal e institucionalmente).

2.4.3 Regularização fundiária plena

Por fim, o terceiro modelo, da regularização fundiária plena, parte da necessidade de se enfrentar os problemas da segregação social e espacial, de cidadania e o direito à moradia. E, para isso, propõe um programa de regularização fundiária que passa pelo campo jurídico, visando a titulação dos moradores, pelo campo urbanístico, visando a adequação da legislação urbana à área em regularização, pelo campo da urbanização, que envolve obras de infraestrutura, equipamentos e serviços para o assentamento, e pelo campo social, onde entram propostas que visam garantir a permanência dos moradores na área e a melhoria da qualidade de vida como um todo (ALFONSIN, 2007). Ainda, a partir da Lei Nº 11.977, de 2009, ficou acrescentado mais um campo, o ambiental, de modo a garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Algumas vertentes teóricas utilizam ainda de um outro termo, afim deste terceiro modelo, que é o da regularização fundiária sustentável. Na regularização fundiária sustentável, o termo sustentável se refere à sustentabilidade da referida regularização, ou seja, carrega a ideia de que a intervenção vai além de mera redefinição da propriedade urbana. O termo é trazido do conceito de desenvolvimento sustentável, que surge da ideia de desenvolvimento econômico aliado à preservação ambiental, permitindo que os recursos existentes não se esgotem para as gerações futuras. A busca é pela coexistência de ambos, sem que a ordem econômica inviabilize um meio ambiente ecologicamente equilibrado (MUKAI, 2007).

Um dos componentes do desenvolvimento urbano é o princípio do desenvolvimento sustentável, por meio do qual as pessoas humanas se tornam centro das preocupações, devendo as ações públicas serem norteadas pela noção do pleno direito à qualidade de vida, e não somente pelo direito de sobrevivência. Assim, o desenvolvimento na cidade só poderá ser considerado sustentável se estiver voltado para a eliminação da pobreza e redução das desigualdades sociais, devendo para tanto, adotarem-se políticas que priorizem os segmentos pobres da população. Do contrário, estará em pleno conflito com as normas constitucionais, com o sistema internacional de proteção aos direitos humanos e com o princípio internacional do desenvolvimento sustentável (LEAL, 2003 apud ROSIN; TEIXEIRA, 2013).

Desse modo, surge uma nova forma de formular propostas econômicas, políticas, culturais, sociais, ambientais e, claro, urbanas. Entretanto, apesar dos nomes distintos, os conceitos da regularização fundiária plena e da regularização fundiária sustentável se assemelham. Consideramos inclusive que ambas tenham o mesmo objetivo geral. Tal afirmativa pode ser corroborada inclusive por publicação do Ministério das Cidades, uma vez que o livro intitulado “Regularização Fundiária Plena: Referências Conceituais” (BRASIL, 2007a), em sua apresentação, afirma conter textos básicos para compreensão da temática da regularização fundiária sustentável. Assim, apesar de recentemente o município de Juiz de Fora (empíria deste estudo), ter adotado o termo da RF Sustentável em seu Plano Diretor promulgado em 2018 ²⁷, usaremos o termo RF Plena. Esta escolha se deu por ser esta a terminologia adotada predominantemente nas políticas e publicações do Ministério das Cidades, ou seja, considerada por nós o termo oficial para o terceiro modelo. Este último modelo é então aquele que será adotado nesta dissertação como o principal referencial teórico.

2.5 A regularização fundiária plena e seus instrumentos

A concepção de regularização fundiária é bastante debatida, uma vez que são feitas as mais diversas apropriações do termo. Segundo Betânia Alfonsin (2007),

²⁷ Segundo o Plano Diretor de Juiz de Fora (JUIZ DE FORA, 2018a, p.54), “a regularização fundiária sustentável é o conjunto de políticas e medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, coordenadas pelo poder público por razões de interesse social ou interesse específico, que visem adequar os assentamentos irregulares, em Área Urbana, aos princípios legais, de modo a garantir o reconhecimento do direito social de moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito social ao meio ambiente equilibrado”. Ou seja, segue na linha defendida por nós de que o conceito se assemelha em grande parte à RF Plena.

três visões predominantes, cada uma com ênfase em um determinado aspecto, podem ser destacadas. Uma delas caracteriza a regularização fundiária como a mera regularização jurídica dos lotes, também conhecida como titulação, regularização dominial ou regularização patrimonial. Em outra o foco recai sobre a recuperação urbana do assentamento, por meio da urbanização da área. E, na terceira, observa-se uma grande preocupação com a regularização urbanística dos assentamentos.

Na titulação, seja qual for a configuração do assentamento, o objetivo do poder público é garantir, juridicamente, a continuidade do exercício do direito de moradia à população, transformando a posse dos moradores em direito de propriedade, de uso ou em outro tipo de direito sobre o uso da terra. Este fator é relevante na medida em que a insegurança na posse acaba por reforçar o déficit de habitabilidade, ou seja, desestimula os moradores a investir em suas casas.

No que tange à urbanização, ou seja, a regularização física do assentamento, é relevante apontar que deve ser realizada com cautela, acompanhada de outras intervenções. Isso se dá pelo fato de que caso realizada sem a titulação ou a aplicação de instrumentos que aumentem a segurança da posse aos moradores, pode gerar futuros despejos e/ou desperdício de dinheiro público.

Já na regularização urbanística, o foco é atualizar a legislação urbanística da área do assentamento para que esta passe a estar de acordo com a legislação vigente, como por exemplo através de elaboração de legislação específica para o parcelamento, uso e ocupação do solo da área, reconhecimento e denominação de logradouros, regularização edilícia dos imóveis e concessão de habite-se, dentre outros.

Assim, a compreensão da regularização fundiária plena avança no sentido de que a regularização fundiária é uma intervenção que deve abranger todas as dimensões anteriores, jurídica, urbanística e físico-social.

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN, 2007, p.78).

Além dessas três dimensões abordadas por Alfonsin em 2007, com a promulgação da Lei Nº 11.977, em 2009, uma quarta dimensão foi acrescentada aos ideais da regularização fundiária plena, a dimensão ambiental. O artigo 46²⁸ da referida lei estabelecia que:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009a).

Dessa forma, novamente segundo Alfonsin (2007), as políticas de regularização fundiária plena, conduzidas com uma concepção pluridimensional, possuem o potencial de contribuir para a mitigação do problema da segregação socioterritorial. O respeito aos direitos humanos e a busca por uma melhoria na qualidade de vida da população de baixa renda são aspectos essenciais nos projetos de regularização fundiária. Para que esses projetos sejam efetivados e os objetivos alcançados, são necessários instrumentos que atuarão por dentro do próprio sistema, visando reduzir os impactos negativos do mesmo. Mas é relevante também nos atentarmos para a redução dos impactos negativos causados pela aplicação dos próprios instrumentos, já que na disputa pelo território as forças mais fortes, ou seja, aquelas que favorecem o mercado imobiliário, acabam conquistando maior espaço.

O histórico da criação desses instrumentos vem de antes da própria Constituição de 88. Os instrumentos foram sendo criados paulatinamente através de legislação nacional, estadual ou municipal, e mesmo com outros fins, como é possível exemplificar através da menção ao Decreto-Lei Nº 271, de 1967, por meio do qual foi criada e disciplinada a Concessão de Direito Real de Uso, e à Lei Nº 6766, de 1979, que versou sobre a regularização de loteamentos. A importância da Lei Nº 6766 vem ainda no momento em que define que loteamentos podem ser destinados à urbanização específica ou de interesse social, sendo necessário definir parâmetros específicos para esses casos. Essa brecha na legislação foi um dos fatores que auxiliou na criação de uma nova ordem jurídica, como os casos do PROFAVELA e PREZEIS mencionados.

²⁸ Artigo revogado pela Lei Nº 13.465, de 2017.

Assim, ao longo do tempo, os instrumentos vieram a ser incorporados à legislação nacional de regularização fundiária. Como cada instrumento possui uma trajetória distinta no âmbito legal, não nos deteremos aqui nesta análise, pegando como marcos o Estatuto da Cidade e a Lei Nº 11.977/2009. A partir destas, trataremos os principais instrumentos urbanísticos usados para fins de regularização fundiária e, posteriormente, com a análise dos casos em estudo, poderão ser trazidos mais instrumentos, caso se veja necessário. Ainda, sabe-se da derrogação da Lei Nº 11.977/2009 pela Lei Nº 13.465/2017, de modo que será feita uma breve análise de como estes se colocam atualmente. Entretanto, como o foco do trabalho é a avaliação de experiências de regularização que foram implementadas anteriormente a essa nova lei, não nos deteremos no estudo da mesma neste momento.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) define diversos instrumentos e, dentre os institutos jurídicos e políticos, se destacam os seguintes para fins de regularização fundiária:

- Zonas de Especiais Interesse Social (ZEIS): destinado primordialmente à produção e manutenção de habitação social, é a delimitação de uma área com parâmetros urbanísticos especiais que favorecem a ocupação por moradores de baixa renda;
- Concessão de Direito Real de Uso (CDRU): aplicado a terrenos públicos ou particulares, de caráter gratuito ou oneroso, para fins de urbanização de interesse social. Garante ao morador o direito real sobre o imóvel;
- Usucapião Especial de Imóvel Urbano: forma de aquisição do direito de propriedade dada ao possuidor que ocupa uma área de até 250 metros quadrados, sem oposição e ininterruptamente, por 5 anos, utilizando-a para moradia e desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Válida apenas para imóveis particulares;
- Usucapião Coletiva: permite a aquisição de áreas superiores a 250 metros quadrados, ocupada em regime de composesse pela população de baixa renda para moradia, pelo prazo ininterrupto de cinco anos, sem oposição, e desde que estes não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. Válida apenas para imóveis particulares;

- Desapropriação: no Estatuto este instrumento é trazido em conjunto com o Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo. Dessa forma, uma vez decorridos 5 anos da cobrança deste, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação. Assim, posteriormente, o Município pode proceder ainda com a doação do terreno para interesse social;
- Doação: outorga não onerosa e voluntária do terreno por parte de seu proprietário (poder público ou particular) à população de baixa renda ocupante da ZEIS.
- Direito de superfície: o proprietário urbano pode conceder a outrem o direito de superfície de seu terreno, abrangendo o solo, subsolo e/ou espaço aéreo. Maiores determinações devem ser acordadas por meio de escritura pública registrada.

Além desses, para ocupações ocorridas até a data de 30 de junho de 2001 [prazo estendido até 22 de dezembro de 2016 através da Lei Nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), é possível fazer uso de um instrumento definido através da Medida Provisória Nº 2.220 (BRASIL, 2001a):

- Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): aquele que, até 30 de junho de 2001 (corrigido para 22 de dezembro de 2016), possuiu como seu um imóvel público, de até 250 metros quadrados, por cinco anos e ininterruptamente, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, e que não possua qualquer outro imóvel urbano ou rural, tem o direito garantido de uso especial sobre o imóvel por tempo determinado em título de concessão.
- Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia Coletiva (CUEM Coletiva): sob os mesmos termos da anterior, mas para imóveis com mais de 250 metros quadrados ocupados coletivamente.

Ainda, a Lei Nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas (BRASIL, 2009b), traz outros instrumentos específicos que visam facilitar e agilizar o processo de concretização do direito à moradia, uma vez que possibilitam o trâmite acontecer sem que seja necessário submeter a questão ao poder judiciário. São esses:

- Demarcação urbanística: delimitação de uma área ocupada para fins habitacionais por meio da identificação de seus limites, área de superfície e localização, sendo ela pública ou privada. Necessidade de tramitação do processo pelo registro de imóveis, para notificações e emissão de certidões, sem custos para os adquirentes. Visa possibilitar os procedimentos de regularização fundiária de interesse social;
- Legitimação de posse: voltado para o reconhecimento da posse de moradores de áreas objeto de demarcação urbanística. Trata-se da identificação pelo poder público de uma situação de fato, que é a posse mansa e pacífica de uma área (de até 250 m²) por pessoas que não possuem título de propriedade ou de concessão, e que não sejam proprietárias de outro imóvel urbano ou rural. Decorridos 5 anos da emissão do título de legitimação de posse, o detentor do mesmo pode requerer ao registro de imóveis a conversão deste em registro de propriedade, nos termos da usucapião, ou seja, apenas aqueles em propriedade particular têm o direito ao registro de propriedade.

Todos esses instrumentos, dentre outros²⁹, foram incorporados à Lei Nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017). Cabe a ressalva de que alguns deles sofreram alterações, como é o caso da demarcação urbanística e da legitimação de posse. Na demarcação urbanística, o Registro de imóveis perdeu espaço na condução do processo em favor da administração municipal. Na legitimação de posse, a conversão da garantia da posse para o título de propriedade tornou-se automática no caso da posse mansa e pacífica no tempo de 5 anos, e o título de propriedade aí emitido ganhou forma originária de aquisição de direito real, agindo como uma espécie de “usucapião extrajudicial”, já que é restrita a áreas particulares. Nesta lei surgiram também outros instrumentos e direitos reais, como a legitimação fundiária e o direito real de laje, mas esses não serão discutidos aqui.

Feita a devida regularização do lote e efetivado o registro para o possuidor, este direito torna-se transmissível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, ou seja, uma vez adquirido, o lote pode ser transferido para outra pessoa, sem se tornar um

²⁹ A Lei Nº 13.465/2017 define, no artigo 15, os seguintes institutos jurídicos além dos mencionados: legitimação fundiária, arrecadação de bem vago, consórcio imobiliário, direito de preempção, transferência do direito de construir, requisição, intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, compra e venda.

instrumento estático. Mas, para que essa transferência não se torne alvo de especulação imobiliária, é necessária que seja permitida pela Administração Pública, de forma que essa garanta a permanência da área como sendo destinada à moradia de baixa renda (BACELETE, 2009).

Todos esses instrumentos têm sido alvo de estudos e análises, dos quais destaco o instrumento das ZEIS, CDRU e Usucapião, que foram utilizados nos casos que serão estudados.

No Brasil, a maioria das cidades adota o zoneamento do solo como instrumento tradicional básico para o planejamento urbano. Assim, o movimento nacional de reforma urbana usou deste instrumento como uma estratégia de consolidação do direito à moradia das populações ocupantes de áreas que, pelo zoneamento original do município, eram destinadas a outros usos. Essa estratégia visou o combate à segregação que muitas vezes era (e ainda é) gerada pelo instrumento. A criação das ZEIS “regulariza, pois, essa forma como apropriada ao local, com normas específicas e, às vezes, excepcionais, forjadas a partir das características próprias do assentamento” (ALFONSIN, 2000a, p.221).

Alfonsin (2000a) destaca a importância do uso deste instrumento aliado a todos os demais, de modo a possibilitar a continuidade de utilização da área para fins de moradia de interesse social mesmo após a concessão do uso ou da propriedade aos moradores. Isso se vê necessário uma vez que os moradores poderiam, tendo a propriedade do bem, transferi-lo a terceiros que não necessariamente se enquadrariam no interesse social, “desvirtuando” os investimentos feitos pelo poder público. Com a gravação da área como ZEIS, tal procedimento de transferência a terceiros se vê mais restrito. Entretanto, apenas as ZEIS não são capazes de transformar de fato as condições de vida da população, tendo suas limitações enquanto instrumento redistributivo, como destaca Luciana Corrêa do Lago (LAGO,2004).

No que tange ao instrumento da Concessão de Direito Real de Uso, as principais discussões travadas no campo teórico se dão em torno dos questionamentos a respeito da outorga do direito de propriedade ou de outros direitos aos beneficiários da regularização fundiária, uma vez que a CDRU visa aumentar a segurança da posse mediante um direito diverso da propriedade clássica, subvertendo a concepção consagrada pelo Código Civil. Como trazido

anteriormente, Fernandes (2005) aponta a necessidade de que outras formas de segurança jurídica sejam consideradas, uma vez que a consolidação do direito social de moradia não precisa necessariamente passar pela propriedade, especialmente nos assentamentos localizados em áreas públicas.

Na experiência dos assentamentos de baixa renda brasileiros,

a “propriedade” e a “posse” sobre o solo, como práticas normativas, vai instaurando um urbanismo não expressado formalmente; se territorializam limites e demarcações. De forma particular, as calçadas são demarcadas pelos comerciantes através do uso de algum material, em geral a cerâmica, como forma de territorializar a posse no tempo, com atos simbólicos que a fazem visível. É uma prática que se reitera em certos setores e se constitui em um meio através do qual os demais habitantes reconhecem o “domínio” desta pessoa sobre o pedaço do solo. É um uso que expressa uma auto-regulação dos comerciantes sobre o espaço. Essa demarcação implica que ninguém ocupará seu lugar, que será respeitado, embora se possa ser permissivo. E, no caso em que exista a infração, se inicia o processo de reclamação e reiteração da posse: o afetado falará diretamente com o infrator e, se isso não provocar resultados, se iniciará uma etapa de “publicização” do caso entre as instâncias competentes da comunidade, como a associação de moradores, a região administrativa ou, em certas regiões com instâncias de controle coercitivo, os grupos armados, o poder paralelo, etc. (PATIÑO, 2005, p.49).

Neste trecho, Patiño (2005) mostra como dentro desses assentamentos, na maioria das vezes, as definições de propriedade e posse vão sendo dadas pelos habitantes. Dessa forma, muitas vezes, para áreas que não se encontram em conflito, essa garantia legal é vista como desnecessária pelos próprios moradores, mas a importância dela aparece no momento em que o conflito se estabelece, sendo necessário que uma segurança seja prevista. Mais uma vez se mostra que não é necessariamente o título da propriedade que é visado, mas sim uma segurança, e a concessão de um título que assegure a posse pode garantir da mesma forma a segurança jurídica aos moradores.

Ao mesmo tempo, e assim como as ZEIS, o reconhecimento da posse, e não da propriedade, ao morador garante uma segurança ao poder público de que os investimentos realizados naquela área permanecerão destinados ao interesse social, uma vez que o concessionário não tem a permissão para vender o terreno ou destina-lo a um outro uso não previsto. Esse ponto pode ser considerado como positivo pelo poder público enquanto considerado como negativo por alguns moradores. Isso acontece pois o mercado imobiliário valoriza muito mais o título de propriedade, fazendo com que o imóvel que possua essa titulação tenha maior valor de mercado. Dessa forma, ao morador que intenta sair da área e vender seu imóvel,

a propriedade é mais visada. Mas aí entramos em uma questão de este ser um benefício individual, privado, e não necessariamente a melhor solução para o interesse da coletividade, visto que os investimentos públicos não devem ter a função de se converter em capital privado, mas sim retornar em forma de benefício para todos.

Falamos em reconhecimento da posse, e não em concessão da posse, não por acaso. A posse é, substancialmente, um estado de fato. Como vimos, os moradores, ao habitarem uma área pública ininterruptamente por cinco anos, já têm a posse da terra. Nesse sentido, o processo de titulação é entendido como a conversão da posse em um direito real mais estável juridicamente. Mesmo assim, não podemos afirmar que essa estabilidade se dê em sua totalidade, já que em diversos momentos moradores com a posse “garantida” através de título foram expulsos de seus locais de moradia, a exemplo de moradores da Vila Autódromo, na cidade do Rio de Janeiro. Assim, o que a titulação promove é, mais do que tudo, uma maior sensação de segurança.

Por fim, através do instrumento da usucapião, os beneficiários da regularização fundiária adquirem a propriedade do terreno e não apenas o direito de uso. Isso se dá uma vez que a usucapião é aplicada apenas em terrenos particulares, sendo, de certa forma, uma espécie de transmissão de propriedade para que esta cumpra sua função social. Segundo Alfonsin (2000a), um debate travado a princípio foi o da usucapião ser uma titularidade de direito individual, enquanto sabemos que muitos assentamentos são resultado de uma ocupação coletiva. Tal fato veio a ser tratado através da ampliação da usucapião individual para a possibilidade de realização da usucapião coletiva.

Além dos instrumentos jurídicos, a participação popular é também um componente no entendimento do processo de regularização. Para que a participação popular e a integração das etapas da regularização sejam viabilizadas, segundo proposta metodológica feita pela Secretaria do Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (MINAS GERAIS, [S.d.]), devem ser realizados levantamentos e diagnósticos na área que será regularizada, integrando a população no processo. Assim, as propostas desenvolvidas corresponderão melhor à realidade local.

3 CONHECENDO OS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO A PARTIR DE UM CASO CONCRETO

Bautès e Maneiro (2017) fazem uma reflexão acerca da questão habitacional nos assentamentos de baixa renda. Segundo os autores, nas trajetórias das famílias das classes populares há idas e vindas entre a dita cidade formal e os assentamentos de baixa renda. Os moradores vivem um tempo em um bairro periférico formal, procuram um aluguel, estando ele dentro dos parâmetros legais ou não, participam de uma ocupação de terras, etc. Assim, os assentamentos de baixa renda sofrem influências das mais diversas formas de habitação, e tornam-se lugar de moradia, de vida, de política e de economia, especialmente quando as oportunidades que a cidade oferece não são igualmente abertas a esses habitantes.

Segundo estudo de Janice Perlman, realizado em três favelas do Rio de Janeiro³⁰, os moradores dos assentamentos de baixa renda

não são econômica nem politicamente marginais, mas são explorados e reprimidos, não são social e culturalmente marginais, mas são estigmatizados e excluídos de um sistema social fechado. Não são passivamente marginais em termos das suas próprias atitudes e comportamento, ao contrário, estão sendo ativamente marginalizados pelo sistema e pela política oficial (PERLMAN, 1977, p. 235).

Assim, atividades imobiliárias nos assentamentos de baixa renda se vinculam às regulações do Estado e às diferentes esferas do mercado. A realidade dos bairros e dos assentamentos mostra-se bastante heterogênea, misturando-se em aspectos de formalidade. Uma única realidade é um “tipo ideal”, e este é mais um fator³¹ que complexifica os estudos e trabalhos de planejamento urbano.

Segundo Bautès e Maneiro (2017), entre muitos assentamentos de baixa renda, os moradores mostram, desde sua origem, a preocupação com a posterior regularização/formalização. Assim, muitas vezes as ocupações de terras são planejadas ou realizadas de forma a poder considerar o traçado urbano. A formalidade se mostra como um norte nessas iniciativas.

Em estudo realizado por Magalhães (2013) na favela Parque Royal, localizada na Ilha do Governador, cidade do Rio de Janeiro, é possível encontrar informações

³⁰ Favela da Catacumba, na zona sul; Nova Brasília, na zona norte; e Duque de Caxias, como subúrbio metropolitano.

³¹ Ananya Roy, em seu artigo “Urban informality: toward an epistemology of planning” (2005), debate outros desafios e paradoxos que a informalidade urbana apresenta aos planejadores.

que corroboram esta afirmação feita por Bautès e Maneiro. Magalhães realizou extenso trabalho de campo, entrevistando diversos agentes sociais na favela, e pôde então encontrar três dinâmicas distintas na relação entre o Direito Estatal e o Direito das Favelas.

A primeira dinâmica representa a apropriação e reprodução de instituições do Direito Estatal por instituições dentro do chamado Direito das Favelas, como símbolos da oficialidade estatal. Uma das hipóteses levantadas para esta lógica é, além de uma necessidade lógica/operacional, uma estratégia, mesmo que não planejada, de estreitar as relações do assentamento com o mundo da legalidade, conferindo maior força e credibilidade no campo urbano. A segunda dinâmica pode ser caracterizada pela criação de instituições contrastantes ao Direito Estatal dentro da construção do Direito das Favelas, como os casos de compra e venda de imóveis realizados verbalmente. E, por fim, a terceira dinâmica pode ser encontrada no momento em que instituições do chamado Direito das Favelas ressignifica instituições do Direito Estatal, como quando o registro em cartório ganha um *status* de superioridade sobre os documentos que não são registrados, valor que no Direito Estatal não é de fato atribuído.

Assim, as favelas estariam mais integradas à vida social do que aparentam à primeira vista, com o que se reitera a crítica à interpretação dualista da sociedade. À medida que as estruturas jurídicas internas das favelas se institucionalizam, elas parecem tender a absorver algumas técnicas e instrumentos de administração da vida coletiva incorporadas ao ordenamento estatal, apropriadas há mais tempo pelos agentes extralocais (MAGALHÃES, 2013, p.467).³²

Os estudos realizados por Perlman e por Magalhães, e muitos outros estudos sobre assentamentos de baixa renda no Brasil, enfocam as favelas cariocas, ou favelas em grandes e expressivos municípios. Roy (2015), em seu artigo “*Who’s afraid of postcolonial theory?*”, é bastante provocativa e coloca em xeque a teoria que aprendeu, marcada pelos dualismos da visão convencional eurocentrada³³. Assim, uma vez estudando Calcutá, se questiona: “*Can places like Calcuta generate urban theory? Can urban theory explain Calcuta?*” (Lugares como Calcutá podem gerar uma teoria urbana? A teoria urbana pode explicar Calcutá?).

³² Sobre interpretação dualista da sociedade o autor se refere àquela que entende a favela e a “não favela” ou as ordens jurídicas estatais e comunitárias como duas ordens estanques. Ao contrário, o entendimento que se tem é de que ambas as ordens se encontram em um contínuo e conflituoso processo de diálogo.

³³ Dualismos como cidade X rural, informal X formal, Estado X sociedade civil, etc.

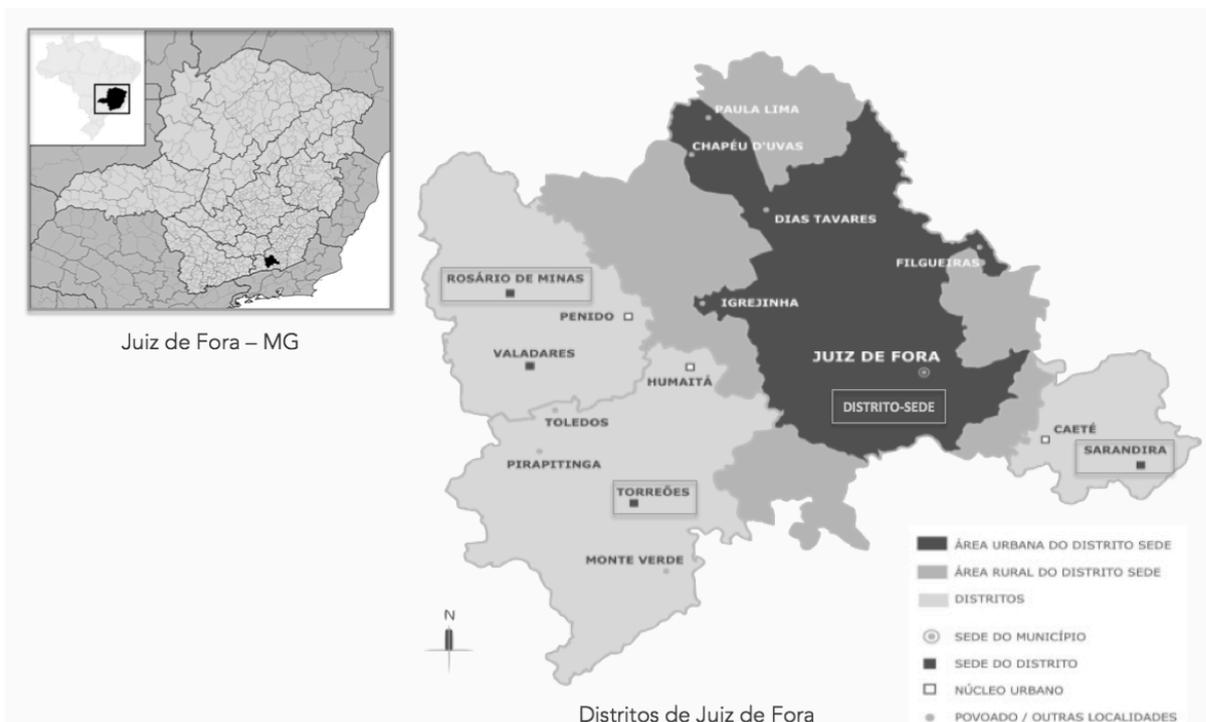
Tais indagações nos fazem refletir sobre a aplicação de teorias à diferentes realidades. E são essas, além da facilidade de acesso, que motivam o estudo da realidade do município de Juiz de Fora, de médio porte (capital regional B, segundo categoria da REGIC)³⁴, mas também com presença de assentamentos de baixa renda e conflitos políticos quanto aos mesmos. Qual a realidade do município de Juiz de Fora? Qual o histórico dos assentamentos de baixa renda no município? E as políticas adotadas pela prefeitura relacionadas aos mesmos? Como se deram os processos de regularização fundiária em geral? Quais estão concluídos? Destes, quais os melhores para se trabalhar em campo? Por quê? São essas questões que serão debatidas a seguir, de modo a nos permitir entender o contexto urbano e habitacional do município de Juiz de Fora, foco deste capítulo.

3.1 O caso de Juiz de Fora (MG)

A cidade de Juiz de Fora, localizada na mesorregião da Zona da Mata Mineira (Figura 1), é um município de porte médio, com três distritos (Torreões, Sarandira e Rosário de Minas), além do distrito-sede. O município, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conta com uma população correspondente a 516.247 pessoas em 2010, sendo a estimativa para 2018 de 564.247 habitantes. Entretanto, já caracterizou-se por ser um pequeno povoado, originado na necessidade de redução do tempo de viagem entre a cidade do Rio de Janeiro e as minas de extração aurífera do estado de Minas Gerais (JUIZ DE FORA, 2004).

³⁴ A categoria REGIC (Regiões de influência das cidades) define como capitais regionais B aquelas que têm área de influência de âmbito regional, com medianas de 435 mil habitantes e 406 relacionamentos (IBGE, 2007, p.11).

Figura 4: Distritos de Juiz de Fora e localização do município em Minas Gerais.



Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Juiz_de_Fora e TAVARES, 2006. Editado pela autora.

O processo de ocupação urbana da cidade foi orientado pela configuração da bacia hidrográfica da região, assim como pelos eixos de transporte. A ocupação dos terrenos se iniciou nas áreas sem grandes declividades, pela extensão do rio, e evoluiu a partir de uma forma inicialmente linear que, penetrando no território através da abertura de novos caminhos, adquiriu uma configuração radioconcêntrica com espaços abertos entre os corredores de desenvolvimento (JUIZ DE FORA, 2004).

Sob o apelido de “Manchester Mineira”, Juiz de Fora foi o principal centro industrial de Minas Gerais ao longo das duas primeiras décadas do século XX. Neste período o município apresentou um crescimento de produção em 290%, um crescimento no número de estabelecimentos comerciais em 332%, e um crescimento de 227% no número de trabalhadores. Na década de 1970, porém, a cidade perdeu parte de seu dinamismo e papel de polo regional, mas os setores de comércio e serviços permaneceram como as principais atividades da cidade (JUIZ DE FORA, 2004).

Quanto aos assentamentos de baixa renda, a cidade de Juiz de Fora acompanhou um processo de negação/remoção/aceitação/regularização semelhante ao que se vê, de modo geral e bastante abrangente, em muitas cidades brasileiras. A prática das remoções deixou de prevalecer na segunda metade da década de 80,

quando se concluiu o primeiro processo de regularização fundiária no município, em 1985. Contudo, ainda no final da década de 1990, a falta de moradia continuava a ser um dos maiores problemas municipais, e as intervenções vieram de forma tímida e em pontos isolados, sem atender à total demanda e sem um estudo e dedicação específicos à cada área e sua população (ABREU, 2010).

Nas últimas décadas, Juiz de Fora vem sofrendo um intenso processo de reorganização espacial, provocado pela mudança nos modelos de uso e ocupação do solo urbano em algumas áreas da cidade. Como resultado desse processo, surgem locais que se destacam pelo crescimento demográfico e, entre eles, aqueles marcados pelas aglomerações de assentamentos de baixa renda (CHAVES, 2011).

3.2 Um histórico de precariedade habitacional

Segundo Christiane Silva de Abreu (ABREU, 2010), não é possível estabelecer precisamente o momento do surgimento dos assentamentos de baixa renda na cidade de Juiz de Fora. Porém, na década de 1960, tais ocupações começavam a marcar expressivamente o espaço urbano. Reportagens do jornal *Diário da Tarde*, para uma série intitulada “O drama das favelas”, no ano de 1961, descreviam a situação de precariedade das famílias que ocupavam os assentamentos na zona leste da cidade, comprovando a existência dos mesmos à época.

Pode o cidadão acostumado apenas a pensar que tudo são flores na ‘Manchester’, mas ficará boquiaberto se der um giro pelos arredores e presenciar a miséria e a dor que predominam nos bairros pobres [...] qualquer animal de estimação, em qualquer casa da classe média, tem uma existência melhor que muitos pobres favelados. (*Diário da Tarde*, Juiz de Fora, 15 jul. 1961, p. 3, apud ABREU, 2010, p. 156).

Nas décadas seguintes, o processo de expansão dos assentamentos de baixa renda continuou. Um cadastramento realizado pela prefeitura, e divulgado pelo jornal *Diário da Tarde*, no ano de 1972, declarava que os assentamentos em questão equivaliam a cinco por cento da população de Juiz de Fora. Dados que vinham com a ressalva de já estarem defasados (DRAMA, 1972).

A chegada de novas indústrias a Juiz de Fora, no final da década de 1960 e início da década de 1970, após a instalação do parque industrial na zona norte da cidade, pode ter contribuído para a expansão dos assentamentos de baixa renda.

Um contingente considerável de pessoas migrou das cidades vizinhas para Juiz de Fora, com a esperança de emprego nas futuras indústrias. A maioria, no entanto, não foi absorvida pelo mercado de trabalho por falta de qualificação e, sem perspectiva de emprego, não foram capazes de ter acesso à moradia legalizada. Sendo assim, inúmeras pessoas fixaram moradia na periferia urbana, fator de grande relevância para a expansão dos assentamentos:

Segundo gráficos oficiais [...] a incidência de favelas registra-se nos seguintes bairros e subúrbios: Sítio do Stopa (cinquenta barracos), Várzea Carlos Barbosa (cem barracos), Margem do Paraibuna (setenta e um), Vila Marumbi (dezoito), Linhares (cinquenta e seis), Estrada São Pedro (vinte), Vila Santa Rita (cinquenta), Serrinha (quarenta e cinco), Teixeiras (vinte e dois), Boa Vista (vinte e três), Vila Olavo Costa (duzentos e oitenta), Vila São Benedito (cinquenta), C.A.S.C. (sessenta). [...] Todos esses núcleos urbanos caracterizados como polos de sub-residências são responsáveis pelo abrigo de 3.380 favelados (cerca de 845 famílias) em mais de 800 barracos. (*Diário da Tarde*, Juiz de Fora, 19 dez. 1972, p.2 apud ABREU, 2010, p.160).

É provável, porém, que o número real de moradores em situação precária à época seja maior que o declarado, uma vez que o próprio jornal informava que os gráficos estavam desatualizados, considerando-se a dificuldade e inviabilidade de se ter um registro preciso daqueles que moravam nos assentamentos.

Os cortiços, que surgiram no centro urbano de Juiz de Fora no final do século XIX, eram destinados a abrigar trabalhadores industriais, e foram destruídos no início do século seguinte. Esses trabalhadores então se somaram àqueles migrantes das periferias, uma vez que os baixos salários impossibilitavam o pagamento de aluguéis na região central.

O trecho a seguir, do *Diário Mercantil*, reflete de certa forma a opinião da sociedade quanto a este surgimento dos assentamentos de baixa renda na cidade:

Juiz de Fora, foi uma cidade feliz. [...] Existe agora, [1967] entre nós a ameaça de um problema que atormenta – e muito – a vida de uma cidade grande. Já começa a aparecer em Juiz de Fora uma favela. Até agora, o único lugar que se assemelhava um pouco a uma favela é o lugar conhecido como ‘Buraco do Olavo’. Mas, agora, a situação é diferente. Em pleno centro da cidade existe uma favela em formação [referência à uma favela situada às margens do rio Paraibuna, nas proximidades do ‘Tupi Football Club’, na Rua Calil Ahouagi]. (*Diário Mercantil*, Juiz de Fora 09 e 10 jul. 1967, p.6 apud ABREU, 2010, p.157).

Na medida em que os assentamentos de baixa renda ganharam mais visibilidade, o poder público passou a tomar medidas para conter a expansão e eliminar as moradias precárias. Essas medidas foram então tomadas sem que

houvesse um planejamento adequado, resultando em reassentamentos forçados dos moradores para áreas sem infraestrutura e condições de moradia adequadas.

Tal estado nos revela, até então, as semelhanças que Juiz de Fora apresenta com o estudo de Janice Perlman (1977) nas favelas cariocas. A leva de migrantes que originou e/ou fez crescer os assentamentos de baixa renda, o mito da marginalidade e a crença em uma cultura da pobreza que deveria ser erradicada e, por fim, os atos de remoção em si.

Um dos casos que chamou a atenção foi o ocorrido com os moradores de uma favela no bairro da Ladeira, zona leste da cidade. Os moradores foram, em 1977, expulsos do local e alojados de forma precária em estábulos do Jockey Clube, na zona norte da cidade, distantes do centro urbano. Foi feita a promessa que esses seriam transferidos o mais rápido possível para lotes urbanizados, entretanto, permaneceram por mais de um ano nos estábulos, até serem transferidos para a Vila Olavo Costa, localizada na zona sudeste da cidade, conhecida à época como “Buraco do Olavo” (ABREU, 2010). Segundo relatos no *Diário Mercantil*, a Vila Olavo Costa era caracterizada por:

Casebres amontoados morro acima, de madeira, lata e até papelão. Crianças convivendo diariamente com as mais diversas espécies de verminoses e em contato direto com a falta de higiene, peculiar nos lugares onde a água é objeto de luxo [...] a Vila fica distante do bairro Bom Pastor, um dos mais requintados de Juiz de Fora, apenas cem metros. De um lado a riqueza, a tranquilidade, a quase certeza de um bom dia de amanhã. Do outro todos os contrastes, com a certeza de um dia sem amanhã. (*Diário Mercantil*, Juiz de Fora, 18 e 19 fev. 1973, p.12 apud ABREU, CHRISTIANE SILVA DE, 2010, p.156).

Essas ações de remoção das favelas e da consequente expulsão dos pobres urbanos de seu local de moradia aconteceu com mais frequência no decorrer da administração do prefeito Francisco Antônio de Mello Reis, durante os anos de 1977 e 1982. De acordo com Abreu (2010, p.149), o prefeito realizou “uma verdadeira operação de guerra contra os pobres, expulsando-os de toda área que fosse passível de valorização”, mostrando um descomprometimento com o bem-estar dos cidadãos. Tal fato, portanto, não impediu a rápida expansão dos assentamentos de baixa renda, só auxiliou na dispersão dos mesmos.

A partir da segunda metade da década de 1980, a prática de remoções deixou de prevalecer na cidade, seguindo um fenômeno nacional. Nesta época, a prática das remoções foi sendo paulatinamente substituída pelas intervenções de titulação e

obras de infraestrutura *in loco*. Um exemplo disso é a própria Vila Olavo Costa, que foi a primeira área a ter seu processo de titulação completo no município, em 1985. Quanto ao provimento de infraestrutura, especialmente na primeira administração do prefeito Tarcísio Delgado (1983 – 1988), as intervenções foram realizadas através de mutirões. O Grupo de Apoio Comunitário (GAC) era o responsável pela articulação das ações e, nessas, a PJF fornecia o material necessário e técnicos para a condução do mutirão, que eram realizados, em geral, aos finais de semana. Um exemplo possível é o da Vila Mello Reis, incluída na empiria deste estudo, que teve suas obras de contenção de encostas, rede de água pluvial e melhorias na pavimentação realizadas através de mutirões, segundo relata técnico da prefeitura em entrevista.

Enfim, mesmo com o declínio da prática das remoções em Juiz de Fora, a falta de moradia ainda era, segundo reportagem do jornal Tribuna de Minas, em 28 de setembro de 1997, um dos maiores problemas a ser solucionado pela administração municipal (ABREU, 2010).

Com as dificuldades de prosseguir nos processos de remoção e as dificuldades em arrecadar recursos para financiar moradias dignas à população de baixa renda ocupante dos assentamentos, a alternativa encontrada pelos representantes do poder público municipal foi a de regularização da propriedade da terra e moradia. A regularização, entretanto, ocorreu em pontos isolados, não atendendo à demanda total dos processos já existentes na cidade, que vinham, em 1997, de mais de 15 mil famílias que aguardavam por um loteamento ou casa popular (ABREU, 2010).

3.3 A questão da regularização fundiária no município

A legislação urbanística de Juiz de Fora foi norteadada, por quase 50 anos, pelo Código de Obras promulgado através do Decreto-Lei N° 23, de 1938. Nele ficavam estabelecidas as diretrizes técnicas para as edificações e expansão urbana do município. Em 1986 o Código de Obras foi revogado, ao passo que foi elaborada uma Legislação Urbana Básica composta por três leis: a Lei N° 6.908/86 (Lei de Parcelamento do Solo), a Lei N° 6.909/86 (Código de Edificações) e a Lei N° 6.910/86 (Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo).

A Lei Nº 6.908 de Parcelamento do Solo dispõe em seu texto que exceções às suas regras poderiam ser feitas quando referentes ao interesse social. Assim, para regulamentar essas “exceções”, foi promulgado, em 1994, o Decreto 5021, que regulamentava (e ainda regulamenta) parâmetros urbanísticos para loteamentos de interesse social. Entretanto, este decreto traz mais definições de termos relacionados ao parcelamento de interesse social do que parâmetros em si (JUIZ DE FORA, 1994).

José Augusto Ribeiro Toledo, funcionário público da Secretaria de Atividades Urbanas (SAU), atuou ao longo de sua carreira quase que majoritariamente dentro da Empresa Regional de Habitação (EMCASA), coordenando a área técnica dos projetos e programas de regularização. Em sua dissertação de mestrado, Toledo (2006) traça o início da preocupação do município de Juiz de Fora com a necessidade de enfrentamento dos problemas relativos ao parcelamento irregular do solo urbano, fato que já vinha destacado no Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) em 1970. Com a inclusão do município no Programa Cidade de Porte Médio (PCM), o município conseguiu aumentar a verba disponível para as ações de regularização, permitindo assim maiores movimentações nesse sentido.

O PCM, criado pelo governo federal em 1975, com financiamento do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), tinha “o objetivo de dotar as cidades de porte médio em condições de absorverem o contingente populacional que se dirigia em direção às metrópoles em busca de empregos e melhores condições de vida” (PEREIRA, 2012, p.37). Em Juiz de Fora, os investimentos do programa duraram até o ano de 1986, e foram consideráveis, como podemos visualizar na Tabela 5. Mesmo com atrasos, falta de verbas prometidas e dívidas criadas, os investimentos alocados no município tiveram papel importante na valorização das áreas de baixa renda de Juiz de Fora. Os recursos não foram alocados diretamente em áreas, mas em componentes de intervenção. Assim, diversas áreas receberam um ou mais componentes, de acordo com a necessidade apresentada. Com isso, tiveram sua rede infraestrutura e serviços públicos expandidos, assim como uma maior articulação com a área central da cidade através de modificações implantadas no sistema viário (PEREIRA, 2012).

Tabela 5: Distribuição de recursos do PCM em Juiz de Fora.

Quadro referente à distribuição e fonte de recursos (valores em Cr\$ 1.000,00)							
Componentes		Fontes de Recursos				Total das Contingências	
Referência	Título	União		Estado	Município de JF	Custos	Físicas
		FNDU/OP	FNDU/FDTU				
A 10	Melhoria de feiras livres e implantação da Rede Somar de Abastecimento	35.287	-	14.602	-	49.889	2.607
A 20	Implantação de Sistema de Fomento à Pequena e Micro Empresas	60.507	-	27.694	-	88.201	5.216
A 50	Implantação do Centro de Treinamento de Mão de Obra	18.364	-	1.045	4.467	23.876	2.524
A 10	Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água	105.849	-	30.631	27.129	163.609	16.360
B 30	Drenagem de Córregos	75.208	-	19.935	25.886	121.029	4.701
B 40	Melhoria do Sistema de Transporte e Transito Urbanos	48.620	48.620	32.431	-	129.653	5.359
B 50	Melhoria do Sistema de Limpeza Urbana	37.509	-	13.697	3.282	54.488	2.239
B 60	Implantação de Lotes Urbanizados	27.774	-	13.283	9.970	51.027	4.808
B 71	Implantação de Unidades de Saúde (casas da comunidade)	17.435	-	5.327	3.033	25.795	1.944
B 73	Ampliação e Melhoria do Atendimento e Assistência ao Pré-Escolar	30.846	-	1.349	7.245	39.440	4.143
C 10	Implantação e Operação da Unidade de Administrativa do Subprojetos - UAS	51.164	-	-	-	51.164	-
C 30	Completação da Cartografia Urbana	9.828	-	2.132	-	11.960	1.195
Sub Total *		518.391	48.620	162.126	81012		
Total dos recursos *		810.149				-	-

Fonte: PEREIRA, 2012, p.44, (*) complementado pela autora.

Os processos de regularização fundiária no município foram iniciados, então, logo no início da década de 80. O primeiro processo concluído data de 1985, na chamada Vila Olavo Costa, habitada desde a década de 1930 e também alvo de investimentos do PCM. Esta área foi titulada através do instrumento jurídico da doação dos terrenos ocupados. Mas, mesmo com as ações objetivando a regularização fundiária, ainda ocorriam diversos processos de reassentamento forçados, sob a alegação da necessidade dos terrenos ocupados para o desenvolvimento urbano (TOLEDO, 2006)³⁵.

No ano seguinte ao da intervenção na Vila Olavo Costa, foi criada a Coordenadoria de Regularização de Parcelamentos (CORE). Uma das motivações para a criação da CORE foi justamente a experiência bem sucedida da Vila Olavo Costa, revelando a importância das experiências pioneiras para a consolidação de políticas ou estruturas públicas.

A CORE foi criada através do Decreto Nº 3598, de 20 de novembro de 1986, sendo este o instrumento de articulação dos esforços da Prefeitura no sentido de promover a regularização da posse da terra em loteamentos e desmembramentos ilegalmente implantados no município. A coordenação desta ficou a cargo do secretário municipal de negócios jurídicos e do diretor do Instituto de Pesquisa e Planejamento (IPPLAN). Dois anos depois, através do Decreto Nº 4155 de 06 de julho de 1989, a CORE passou a funcionar exclusivamente no âmbito do IPPLAN/JF.

A CORE tinha como objetivo principal a regularização de loteamentos irregulares. Na proposta de trabalho da comissão executiva da CORE, para o exercício de 1987 destacava-se:

1. A criação da CORE (Decreto nº 3598, de 20.11.1986), representa a retomada, pela Administração Municipal, do permanente desafio que representa a busca de soluções para o grave problema social advindo de parcelamentos irregulares de áreas privadas e implantação de aglomerados habitacionais em áreas de propriedade do Município.
2. As vitoriosas experiências de regularização da Vila Olavo Costa e da Vila da Prata, em 1984/85, executados sob a coordenação do IPPLAN, abriram caminhos para empreendimentos semelhantes. Entretanto, a partir de 1985, por questões de divergências internas no setor, a equipe incumbida das regularizações sofreu dispersões internas que resultaram em certa

³⁵ A coexistência dos processos de remoção e urbanização de favelas é um caso recorrente e que corrobora a ideia de processo e não de fases estritamente marcadas. Em seu artigo “urbanização x remoção: uma polarização recente” (SILVA, 1981) relata essa coexistência na cidade do Rio de Janeiro, apontando ainda ser a polarização posta um fator que dificulta a análise da questão habitacional nas favelas do ponto de vista histórico.

desarticulação dos trabalhos, afetando o andamento das atividades atinentes ao setor. (...) As dificuldades que o setor enfrentou, a partir de 1984, deixaram patente a necessidade de reestruturação da unidade incumbida das regularizações. Chegou-se, assim, à criação da CORE (JUIZ DE FORA, 1986, p. 44 e 45).

No ano seguinte à criação da CORE, a administração municipal tomou outra medida em vias de melhor trabalhar com a questão habitacional no município. A partir da Lei nº 7152 de 27 de agosto de 1987, foi criada a Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA), já mencionada anteriormente neste texto. A empresa, em funcionamento até hoje, segue um regime de economia mista, nos termos da Lei nº 6404, de 15.12.1976.

Os objetivos da EMCASA são os seguintes:

- o estudo dos problemas da habitação, notadamente da habitação popular, em coordenação com os órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal, direta ou indireta, bem como com as instituições privadas com interesse no tema;
- o planejamento, a produção e a comercialização de unidades habitacionais, em especial as destinadas à população de baixa renda;
- o repasse; ao mutuário final, de financiamentos para a aquisição de habitação ou de materiais destinados à sua construção;
- o planejamento e a execução de programas de erradicação de favelas e outras habitações inadequadas;
- a participação em programas e projetos de desenvolvimento comunitário;
- a aquisição, a urbanização e a venda de terrenos;
- a construção de obras civis na área da habitação popular;
- a incorporação imobiliária;
- a compra e venda de materiais de construção;
- a locação de bens imóveis de sua propriedade;
- a realização de todas as demais atividades necessárias a que sejam alcançados os objetivos do Plano Nacional de Habitação.

E, através da Lei nº 7851, de 31.10.1990, o prefeito municipal ficou autorizado a ceder servidores públicos municipais à EMCASA, de modo a viabilizar o melhor trabalho possível da empresa. Mesmo assim, o contingente de funcionários da EMCASA sempre foi restrito, assim como o da própria Prefeitura Municipal. Um

indicador dessa restrição é a histórica ausência de profissionais do ramo da arquitetura e urbanismo na EMCASA, ausência essa que permanece até os dias atuais.

Posteriormente à criação da EMCASA, a CORE passou a funcionar nas dependências físicas desta primeira³⁶, apesar das coordenadorias separadas. Isso se deu devido ao fato de que a regularização fundiária passou a ser assunto de competência da EMCASA. Com isto, funcionários da EMCASA passaram a integrar também ao corpo de profissionais da CORE, objetivando desenvolver os trabalhos de regularização.

Quando esta nova composição se forma, o entendimento dos processos de regularização fundiária se amplia e passa a seguir, ao menos teoricamente, as premissas da regularização fundiária plena.

Entendemos que os processos de regularização fundiária devem estar embebidos de um propósito interdisciplinar de realizar, de forma conjunta e integrada, as seguintes dimensões: a regularização jurídica dos lotes; a urbanização/reurbanização do assentamento; a adequação da legislação urbanística com a mudança do regime urbanístico aplicável à área; o apoio e a motivação dos moradores para a auto-organização, o associativismo e a cooperação mútua em iniciativas que impliquem a melhoria da qualidade de vida da comunidade.

É importante salientar que não estamos tratando de etapas de um processo, e sim de dimensões de uma política pública que se efetiva tanto melhor quanto mais o Poder Público tiver assimilado e implementado de forma complementar as dimensões aqui identificadas (JUIZ DE FORA, 1986, p. 259).

Para um documento de 1986, a concepção de regularização fundiária apresentada é bastante avançada, ou seja, ao menos em termos conceituais o município se colocou de maneira vanguardista. Entretanto, ao longo das entrevistas tivemos indícios de que, na prática, o processo de regularização não ocorria bem assim. Os técnicos informaram que o propósito da interdisciplinaridade nem sempre foi cumprido da maneira mais adequada, visto que foi apontada a falta de arquitetos no corpo técnico da EMCASA ao longo de toda a sua trajetória.

Olha só, são 15.000 a 16.000 funcionários na prefeitura. A última vez que eu lembro de uma reunião feita com os arquitetos, por conta de questões salariais, não deu 20. (...) Por exemplo, a EMCASA, (...) nunca teve nenhum arquiteto nos quadros da EMCASA. E é verdade, nunca teve. A Pessoa X, que é colega, já está aposentada também, no governo do Custódio, na

³⁶ Sabe-se que essa transferência se deu na administração de 1993 à 1997, mas não é possível precisar a data da transferência devido à lacuna entre as páginas 120 e 243 encontrada no Processo 008806, que trata do caso (JUIZ DE FORA, 1986).

década de 90, foi superintendente, ela é arquiteta. Mas ela é um cargo de superintendente, ela não é do quadro. Então eu posso afirmar pra você nunca teve um arquiteto numa empresa de habitação do município (Técnico(a) da PJJ, em entrevista realizada no dia 20/09/2018).

Não somente isso, a condução dos processos de regularização também não seguia um planejamento adequado. Segundo Toledo (2006), as ações de regularização fundiária realizadas pela EMCASA eram pautadas pela necessidade do momento, de acordo com o que os técnicos acreditavam ser pertinente ou por influências políticas, sem um plano de ação específico. Assim, as decisões acabavam por não acompanhar essencialmente as necessidades do contexto urbano geral.

Apesar disso, desde a época de sua criação, a EMCASA/CORE trabalha com diversas linhas de provisão de moradias e terrenos para a população de baixa renda, contando com recursos financeiros dos governos Federal, Estadual e Municipal e de organismos internacionais ligados à área de habitação e saneamento.

Toledo (2006) detalha em sua dissertação as ações promovidas e a localização de cada uma delas, mas, para um panorama geral, nos é interessante a visão total da produção habitacional da EMCASA que, entre os anos de 1987 e 2006, foi a seguinte:

Tabela 6: Produção habitacional da EMCASA entre os anos 1987 e 2006.

Produção habitacional	Total
Lotes	6725
Lotes com moradias	1521
Apartamentos	1261
TOTAL GERAL	9507
MÉDIA ANUAL	475,35

Fonte: TOLEDO, 2006, p. 52.

Em paralelo, foi criado também o Conselho Municipal de Habitação, através da Lei Nº 9597 de 27 de setembro de 1999. O Conselho, ainda existente e em

funcionamento, foi criado com caráter normativo, fiscalizador e deliberativo, com o propósito de viabilizar a participação popular, através da sociedade civil organizada, na formulação e implementação da política, planos e programas de habitação, de saneamento básico e de curadoria dos recursos a serem aplicados (TOLEDO, 2006). Entretanto, segundo conversas com membros atuais do Conselho, percebe-se uma desvalorização contínua das posições tomadas pelos conselheiros, fato que só vem mudando a cada gestão.

No ano de 2000, devido à uma reestruturação na Prefeitura de Juiz de Fora (PJF), os trabalhos da CORE passaram por uma reavaliação e, no ano de 2003, foi criado o Programa de Regularização Fundiária (PRF), em uma parceria entre a PJF e a EMCASA. Tal programa contava com os mesmos propósitos da extinta CORE, porém agora com orçamento municipal próprio para desenvolvimento das ações de regularização. Nesse mesmo tempo, foi de essencial importância a presença do Programa Habitar Brasil (HBB) no município.

O Habitar Brasil foi concebido pelo Governo Federal em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tendo sido firmado acordo em 2003 criando o aparato normativo e orçamentário necessário. Participavam do programa o Governo Federal, no papel de mutuário de empréstimo e também com aporte de recursos através de contrapartida financeira; o BID, mutuante de empréstimo; o Ministério das Cidades, enquanto órgão gestor central; os estados, municípios e o Distrito Federal, enquanto agentes executores e beneficiários dos investimentos; e a Caixa Econômica Federal (CAIXA), empresa pública contratada pela União responsável por prestar os serviços de orientação aos agentes e de operacionalização do programa.

O HBB era um programa voltado à “superação das condições de subnormalidade em áreas periféricas, por meio da implantação de projetos integrados, associada à capacitação técnica e administrativa dos municípios” (BRASIL, 2007). Assim, seus objetivos principais eram: contribuir para elevar os padrões de moradia e qualidade de vida das famílias com renda de até três salários mínimos residentes em assentamentos de baixa renda; estimular governos municipais a se capacitarem e atuarem nessa área; e aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de infraestrutura urbana e habitação do país.

O Programa Habitar Brasil (BID) incentiva a geração de renda e o desenvolvimento em assentamentos de risco ou favelas para melhorar as condições habitacionais. São promovidas, por exemplo, as seguintes ações: construção de novas moradias, implantação de infraestrutura urbana e saneamento básico, e recuperadas áreas ambientalmente degradadas (CAIXA, [S.d.]).

Para atingir os objetivos mencionados, o HBB foi estruturado com dois eixos de ação interdependentes: o Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI) e o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS). Juiz de Fora foi contemplada com ambos os programas, sendo o UAS a etapa dos projetos de regularização fundiária, urbanização e geração de emprego e renda, aplicado na Vila Sô Neném, caso a ser estudado mais a frente nesta dissertação.

Já dentro do DI, além de diversas ações de capacitação institucional, um dos requisitos básicos era a elaboração de um Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS). O PEMAS era um documento que permitiria o entendimento sobre o setor habitacional do município, desenvolvendo um diagnóstico e facilitando as análises, e foi o incentivo desse documento que fez com que a PJF elaborasse o primeiro Plano Municipal de Habitação do município, em 2007.

Infelizmente, a proposta para o Plano Municipal de Habitação de Juiz de Fora não chegou a ser transformada em lei, mas constitui até hoje um documento de grande relevância no cenário da política habitacional do município. A elaboração do Plano permitiu que fosse realizado um diagnóstico completo da situação habitacional entre março de 2006 e maio de 2007, culminando em um conjunto de indicações, estratégias, diretrizes e ações a serem desenvolvidas pelo Município.

Ainda, esse diagnóstico, realizado através do Centro de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, ficou responsável por consolidar a caracterização das AEIS do município. Outro objetivo estabelecido, desenvolvido após a caracterização das áreas, era o de fornecer subsídios aos técnicos da PJF para a escolha das AEIS que receberiam a elaboração de Planos Urbanísticos Locais (PULs), com diretrizes para sua regularização urbanística (A lista das AEIS selecionadas encontra-se no Anexo 1 desta dissertação). Os PULs, por definirem diretrizes de intervenção em cada uma das áreas, foram ponto de partida para a elaboração dos parâmetros urbanísticos para as AEIS. Mas essas diretrizes não se

generalizaram para todas as AEIS do município, apenas se referem àquelas definidas no Anexo 1 e, dentre essas, não estão nenhuma das AEIS que abrangem os assentamentos estudados nesta dissertação.

Segundo Vieira (2008, p.84), “um dos maiores desafios foi o ajustamento dos modelos aplicados na cidade formal em áreas que se encontram em processo de urbanização e que apresentam dimensões e dinâmicas completamente distintas do restante da cidade”.

Durante a elaboração da Minuta de Lei para a Regularização Urbanística das AEIS (Anexo 2), os técnicos já perceberam que a lógica espacial e legal dos assentamentos de baixa renda eram diferentes. Entretanto, os mesmos não tiveram acesso a estudos que visavam o diagnóstico do chamado Direito da Favela como base, segundo denominação de Magalhães (2013). A bibliografia sobre o tema ainda é escassa e recente. Assim, trabalhando com as informações disponíveis e o conhecimento que tinham, os técnicos visaram adaptar como possível os termos legais da Lei de Uso e Ocupação do Solo do município para uma área de especial interesse social.

Taxa de ocupação, gabarito e usos são os parâmetros que mais se ajustam na necessidade de flexibilização da ocupação, pois possibilitam previsões de adensamento e utilização da infraestrutura e, por outro lado, não incidem diretamente em definições rígidas de tipologias que serão construídas, deixando que as condições locais, geográficas e sociais sejam analisadas quando da consolidação das futuras ocupações.

Quanto ao parcelamento do solo, assim como no uso e ocupação, parâmetros fechados não são suficientes para abarcar toda a complexidade de uma AEIS. Desse modo, ficaram definidos dois aspectos fundamentais: (1) proibição de remembramentos de lotes; (2) no caso de parcelamentos, para cada AEIS deverá se constituir uma comissão de avaliação composta por técnicos da PJF e moradores locais, para avaliar os impactos e criar anexos instrumentais para definir dimensões mínimas e máximas para novos lotes nas áreas em questão (VIEIRA, 2008, p.85).

Trabalhar com essa revisão legislativa é essencial para que as leis se adequem à situação de fato. Porém, apesar do empenho dos técnicos, a Minuta de Lei elaborada não “saiu da gaveta”. Vieira aponta que essa falta de interesse político em consolidar as alterações legislativas se deu por três principais aspectos (VIEIRA, 2008, p.93):

- A regulamentação dos espaços urbanos muitas vezes dificulta as negociações políticas, criando entraves a favorecimentos individuais ou de grupos, em detrimento do bem coletivo;

- O planejamento das ações comumente se restringe ao prazo de mandato. A implementação de novas legislações só surtirá resultados a médio ou longo prazos;
- O processo de aprovação de nova legislação causa desgastes aos agentes envolvidos, decorrentes de interesses de cada indivíduo ou grupo.

Sendo assim, o principal ganho desse processo de revisão urbanística para o município foi a capacitação dos servidores, que desenvolveram habilidades no trabalho em equipes multidisciplinares e tomaram maior conhecimento da realidade local. Outra análise tão profunda não chegou a ser feita no município desde então.

Por fim, em 24 de outubro de 2017, consta no Processo da CORE (JUIZ DE FORA, 1986) memorando da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), onde esta afirma estar realizando estudos para a alteração do Programa de Regularização Fundiária e da Unidade de Gerenciamento do Programa, com a finalidade de sua adequação e subordinação à SEPLAG. Isso acontece, segundo entrevista realizada com José Augusto Toledo, devido ao fato de que a EMCASA já não possuía mais verbas para a realização do PRF, o que estaria comprometendo as ações. Assim, a SEPLAG retoma para si a incumbência do planejamento da regularização fundiária no município, iniciando a elaboração de um Plano de Regularização Fundiária, de modo a pautar as ações nos próximos anos.

Retoma em sentido teórico, pelo menos. Vimos que o início das políticas de regularização fundiária no município se deu no âmbito do setor de planejamento da PJF. Entretanto, essa coordenação não foi efetiva ao longo dos anos, tendo sido realizada unicamente pela EMCASA.

O Planejamento deixou a política habitacional alheia a esse processo todo, entendeu? A gente ficou por anos, e estamos até hoje, numa estrutura precária de planejamento. A política habitacional é representada por uma supervisão, numa estrutura embrionária e que nunca teve condição de acompanhar os processos de regularização, que é uma variável importantíssima pra política habitacional, pra redução do déficit e tudo mais. E... por quê? Porque isso é coisa da EMCASA. Ninguém nunca puxou pra cá. E quando puxou, puxou também, no meu entendimento, sem um arranjo institucional bacana (Técnico(a) da PJF, em entrevista realizada no dia 24/09/2018).

Apesar da estrutura ainda embrionária, a tomada das atividades para a SEPLAG mostra-se bastante positiva, especialmente por este ser o setor de planejamento, que conta com um Departamento de Integração e Articulação de

Políticas Setoriais. Em primeiro de agosto de 2018 foi aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação do município, a Resolução Interna 003/2018: Análise Multicritério para ações de Regularização Fundiária (Anexo 3). Esta resolução visa o estabelecimento de critérios para ordenar as áreas que serão alvo de RF no município, de modo que a definição das áreas não mais seja feita por fatores subjetivos (necessidade, urgência ou interesses políticos, como discutido anteriormente).

Como estamos fazendo até o momento, e ao longo de toda esta dissertação, é importante manter o olhar crítico sobre todo o processo. Segundo ressalta Lilian Aparecida de Souza (SOUZA, 2016), em Juiz de Fora, os representantes do poder público têm sua história marcada por um certo conservadorismo, que possibilitou que famílias tradicionais continuassem por muitos anos à frente da direção política da cidade. Esse conservadorismo, mencionado por Souza, se reflete ainda hoje no planejamento urbano da cidade. Normas e regras são utilizadas para dificultar a realização de uma política habitacional adequada às necessidades da cidade e seus habitantes.

Um exemplo recente disso pode ser visto no processo de revisão do Plano Diretor Municipal, que aconteceu no ano de 2015 (sendo o Plano aprovado apenas em 2018). Neste processo, tentativas de regulamentar as ações no ramo da habitação de interesse social, como a elaboração e definição da cota de habitação de interesse social³⁷, foram bloqueadas e não incorporadas em lei. Agora, o conselho municipal de habitação luta, em conjunto com a população, pela aprovação dessas medidas através de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular. Essa ação representa uma forma encontrada por aqueles que defendem o direito à moradia de tentar uma mudança por dentro do sistema vigente, lutando por uma alteração gradual de consciência da população e dos representantes. Uma forma de luta por direitos vinda “de baixo” (com grande apoio da universidade federal presente na cidade) tão importante para que consigamos atingir as metas idealizadas desde a Constituição de 88.

³⁷ A Cota de Habitação de Interesse Social funciona como uma política redistributiva destinada à redução do déficit habitacional para a população com renda até 3 salários mínimos. Estabelece que empreendimentos de grande porte construídos no município destinem uma cota de contribuição a ser edificada pelo empreendedor ou aplicada ao Fundo Municipal de Habitação para financiar as ações da política habitacional de interesse social. (JUIZ DE FORA, 2018).

Outro exemplo importante é relatado em entrevista ao longo da pesquisa de campo, e se refere à elaboração do plano de governo vigente (2017-2020).

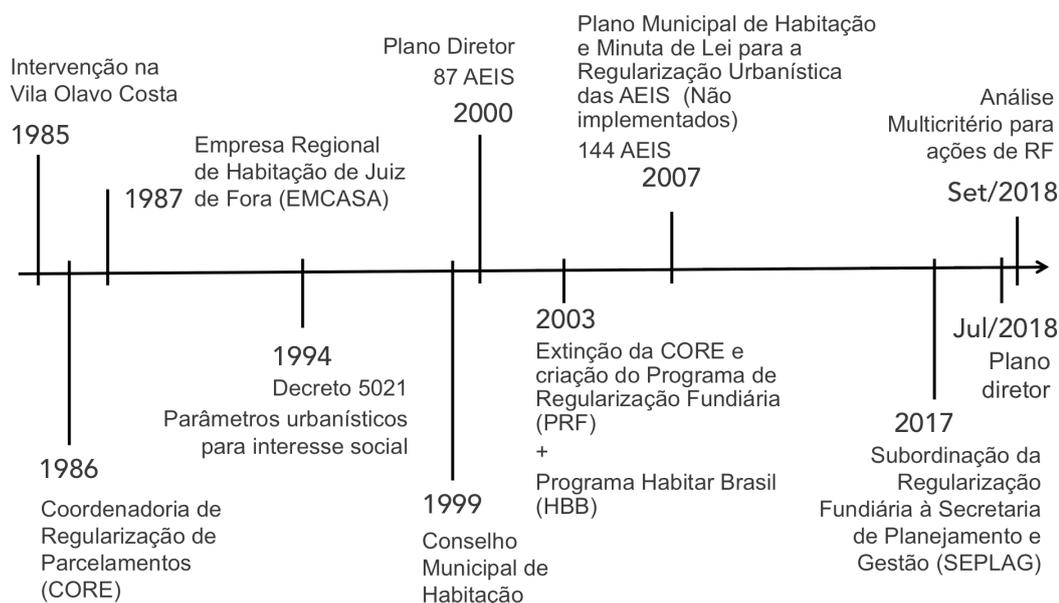
O órgão que foi chamado pra fazer o plano de governo pra falar de habitação foi a Secretaria de Obras. Pra você ver como é que a coisa ainda está muito pra trás. O plano de governo agora, o último. Eles não conseguiram ter nenhuma interlocução da política habitacional no sentido da política de desenvolvimento urbano de uma forma maior. Aí começa aquilo: Se a habitação é vista como uma questão meramente de obra, quiçá a regularização fundiária vai entrar nessa história. Imagina! De quem é a regularização fundiária? A política habitacional? O que que isso tem a ver uma coisa com a outra? Passa longe, você está entendendo? Então é sério, dentro da estrutura que a gente está. Mudar essa lógica é muito sério, muito complicado. Mas tem que mudar. Então assim, a gestão reproduz isso. A forma da gestão reproduz isso. E a gente fica aqui lutando, lutando, lutando. Aí você começa a entender que tipo de interesse que está tendo, nenhum. (...) Essas são as nossas dificuldades, de imprimir um outro ritmo, um outra percepção, numa estrutura que não está enxergando a gente (Técnico(a) da PJF, em entrevista realizada no dia 24/09/2018).

Essa visão revela uma Administração Municipal voltada à execução de obras, sem dar a devida atenção e esforços ao processo de planejamento das ações. Podemos acrescentar também que a aparente falta de interesse, a não inclusão da política habitacional como um todo no plano de governo, e muito menos da regularização fundiária, pode representar sim um interesse. A omissão é uma forma de posicionamento. Resta saber a favor de quem (apesar de termos fortes suspeitas de que não é a favor daqueles de baixa renda).

Ainda segundo Souza (2016), em 2009, movimentos de luta por moradia chegaram a denunciar algumas irregularidades na EMCASA, a exemplo de obras superfaturadas, desperdício de dinheiro público e deficiência técnica de projetos.

Esses fatos nos servem como chamarizes para que fiquemos sempre atentos às diversas esferas que as ações políticas possuem, e não nos deixemos seduzir por iniciativas aparentemente bonitas. Isso só reforça a necessidade de que estudos empíricos sejam realizados para uma avaliação mais profunda da eficácia das ações de políticas públicas, assim como o estudo do processo das mesmas.

Figura 5: Resumo do histórico da Regularização Fundiária em Juiz de Fora.



Fonte: Autoria própria.

3.4 Aspectos recentes da política habitacional

Foram identificadas e reconhecidas, no Plano Diretor de 2000 da cidade de Juiz de Fora, 87 áreas de especial interesse social (AEIS), que

são em geral áreas de favela, ocupação ou loteamento irregular, não titulado, clandestino ou abandonado, devendo ser declaradas de especial interesse exatamente para fins de sua regularização urbanística e fundiária. (...) Essas áreas caracterizam-se pela existência de assentamentos desprovidos dos padrões mínimos de infraestrutura (água, luz e esgoto), acessibilidade, habitabilidade ou por irregularidade na titulação dos lotes, o que as coloca numa situação de segregação social. (JUIZ DE FORA, 2004, p. 90).

Além dessas áreas, o Atlas Social de Juiz de Fora definiu 139 Microáreas de Exclusão Social (MAES) em 2006. Essas áreas “constituem células territoriais com os mais diferentes graus de precariedade nas condições de vida” (TAVARES, 2006, p.169), sendo portanto um termo mais abrangente que o das AEIS. Segundo consta no Atlas Social, as AEIS constituiriam um subconjunto das MAES. Posteriormente, o Plano Municipal de Habitação (JUIZ DE FORA, 2007), o levantamento realizado pela SPGE (Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica), e a atualização de cadastro realizada pelo CPS/UFJF (Centro de Pesquisas Sociais da Universidade

Federal de Juiz de Fora) apontaram mais 57 áreas que deveriam ser caracterizadas como AEIS, totalizando 144 AEIS e um déficit habitacional de 14.201 moradias.

As AEIS, no Plano Municipal de Habitação, foram classificadas em três categorias, sendo elas as seguintes³⁸:

AEIS tipo 1: Esta categoria consiste em agrupar áreas que anteriormente se apresentavam em condição de subnormalidade ou com potencialidade de receber essa identificação. Porém as condições nelas verificadas pelo levantamento de campo registram sua maior integração ao entorno. Estão servidas de infraestrutura urbana básica, inseridas em áreas com boa mobilidade urbana e atendidas por serviços básicos de saúde, transporte e educação, ainda que a qualidade desses serviços seja passível de avaliação.

AEIS tipo 2: São áreas também atendidas por infraestrutura básica, porém com a presença de determinados fatores de risco, tais como: presença de depósito de inflamáveis/ combustíveis, aterro sanitário, depósito de lixo, fonte de poluição do ar, ocupação de faixa *non aedificandi* em ferrovias e vias expressas, desde que não implique risco iminente. Esta categoria agrupa os fatores de risco que podem ser facilmente resolvidos, controlados ou que são resultado da própria localização da área, porém não denotando a necessidade de remoção. Observa-se também nestas áreas outras incidências como: problema de telefonia (não há telefone público); problemas de acessibilidade (transporte coletivo e/ ou veículos de serviços), ou seja, deficiência de serviços locais.

AEIS tipo 3: Categoria que abrange as áreas carentes de infraestrutura básica: abastecimento de água e/ou energia elétrica e/ou rede de esgoto. Além disso, são áreas que ocupam faixa *non aedificandi* de linhões, ferrovias, margens de cursos d'água, áreas de preservação ambiental e encostas acentuadas com riscos iminentes. É o grupo de áreas recadastradas que demonstram a necessidade de se convergir esforços, através dos Planos Urbanísticos Locais, para reduzir os desequilíbrios urbanos causados pela ocupação espontânea e irregular do território urbano. (JUIZ DE FORA, 2007, p.16 e 17).

A situação do déficit de inadequação das AEIS, que aponta para a necessidade de complementação das condições da habitação e/ou infraestrutura, está sintetizada nas tabelas a seguir, consolidadas a partir de dados do Plano Municipal de Habitação de 2007.

³⁸ A compreensão dessa classificação é relevante na medida em que, mesmo este Plano não tendo sido efetivado, ele é usado como referência para o planejamento municipal até hoje. Desse modo, a Secretaria de Planejamento e Gestão da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora se pauta nesta classificação de AEIS para a elaboração do Plano Municipal de Regularização Fundiária, atualmente em curso. Ainda, cabe a colocação de que, para as AEIS em vazios urbanos foi criada uma segunda categorização, não incluída nesta apresentada.

Tabela 7: Número de domicílios nas AEIS conforme situação fundiária e tipologia da área de localização

Tipo da AEIS	Situação fundiária				
	Não regularizado	Em regularização	Regularizado	Parte regularizada	Remoção
1	568	34	878	670	
2	2026	303	1215	486	
3	4405	469	643	714	333
TOTAL	6999	806	2736	1870	

Obs.: A soma dos números nas células em negrito oferece o total de domicílios em inadequação habitacional, sendo este equivalente a 9.158.

Fonte: CPS/UFJF (2006) apud Juiz de Fora (2007, p.18).

Detalhando a leitura do quadro acima, os números são:

- 6.999 domicílios em áreas que precisavam de titulação (AEIS tipos 1, 2 e 3, não-regularizadas);
- 6.231 domicílios que precisavam receber investimentos de infraestrutura nas áreas em que estão localizados (AEIS tipo 3);
- 333 domicílios para os quais havia indicação de remoção;
- 4.405 domicílios que ao mesmo tempo precisavam receber obras de infraestrutura e titulação;
- 2.594 domicílios que estavam em condição de inadequação por irregularidade fundiária, apesar de estarem servidos de infraestrutura (AEIS tipos 1 e 2, em áreas não-regularizadas, ou seja, sem documento de concessão de posse ou título de propriedade);
- 1.826 domicílios que recebiam ou já haviam recebido ações para a titulação dos domicílios, mas ainda eram carentes em infraestrutura.

Ainda, de modo a sistematizar o diagnóstico da situação habitacional, apresenta-se o quadro a seguir.

Tabela 8: Déficit por inadequação – situação específica das AEIS (Sem discriminação de renda familiar).

Irregularidade fundiária	Infraestrutura incompleta	Indicação de remoção	Melhoria da habitação	
			Construção	Reforma
6999	6231	333	808	231

Categorias:

Inadequação em AEIS: A inadequação aponta para a necessidade de complementação das condições de habitação e/ou da infraestrutura urbana.

Irregularidade Fundiária: Famílias sem título de propriedade dos imóveis que ocupam.

Infraestrutura Incompleta: Domicílios com carência nos serviços de água, esgoto, energia, ou pavimentação (qualquer um dos itens).

Indicação de Remoção: Habitações em situação de risco que necessitam ser construídas em outro local.

Melhoria da habitação: Imóveis que necessitam de algum tipo de reforma.

Fonte: CPS/UFJF (2006) apud Juiz de Fora (2007, p.38).

As tabelas apontam para um total de 9.158 domicílios em inadequação habitacional, sendo, dentre esses, 6999 domicílios não regularizados. Dos 6999 domicílios ainda não regularizados, tem-se que 6.231 são carentes em infraestrutura, como água, esgoto, energia ou pavimentação; 333 são indicados para remoção por fatores de risco; e 1.039 precisam passar por melhorias habitacionais. Tais números estão desatualizados, e deverão ser revistos por ocasião da revisão do Plano Municipal de Habitação, prevista como desdobramento da revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora³⁹. Números mais atuais são possíveis através do Censo de 2010, realizado pelo IBGE. Entretanto, segundo análise de VALLE (2012, p.55), o levantamento do IBGE “identificou a existência no município de 14 áreas caracterizadas como aglomerados subnormais, totalizando uma população residente de 5.482, distribuídas em 1.600 domicílios”, o que mostra como esses dados são subdimensionados e não podem servir de base para nossas análises.

³⁹ A revisão do Plano Diretor de Juiz de Fora estava em curso desde 2015 e foi finalizada com a aprovação do Plano Diretor pela Câmara Municipal no dia 29/05/2018.

Outro levantamento que nos é informativo foi realizado pela Prefeitura Municipal em 2012, através da Secretaria de Assistência Social. O município promoveu a elaboração do Mapa Social de Juiz de Fora, que constitui uma análise do desenvolvimento das famílias da cidade (JUIZ DE FORA, 2012). Mapa produzido por Valle (2012) dispõe de informações territorializadas sobre as situações de risco e vulnerabilidade⁴⁰ das famílias referenciadas pela política de Assistência Social, e mostra a relação dessas com as AEIS existentes no município (Figura 3).

⁴⁰ A vulnerabilidade e o risco social das famílias foi definida através do Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF), adotado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), calculado a partir de dados do Cadastro Único Para Programas Sociais. O IDF é um indicador sintético que reúne seis dimensões: vulnerabilidade familiar; acesso ao conhecimento; acesso ao trabalho; disponibilidade de recursos; desenvolvimento infantil; e condições habitacionais. Nessas dimensões estão englobados 26 componentes, que podem ser compreendidos de forma detalhada no próprio Mapa Social (JUIZ DE FORA, 2012).

Através desse mapa é possível perceber que, apesar do município contar com um considerável número de AEIS, essas não expressam o grau de famílias com alta vulnerabilidade social, que se espalha espacialmente para muito além dos limites das AEIS. Entretanto, o grau de vulnerabilidade social é composto por diversas dimensões que vão além da questão habitacional, estando esta entre um dos quesitos mais analisados.

A dimensão relativa às condições habitacionais engloba, segundo o Mapa Social (2012) e nos termos dele, os seguintes critérios: propriedade do domicílio, déficit habitacional, abrigabilidade (material construtivo), acesso adequado a água, acesso adequado a saneamento e esgotamento sanitário, acesso a coleta de lixo, e acesso a eletricidade. E

observa-se que 71,4% das famílias, ou seja, 20.009 não têm domicílio próprio. Observa-se, ainda, 18.295 (65,2%) famílias em domicílios cedido ou invadido. Cerca de 98% das famílias têm densidade de até 2 moradores por cômodo, ou seja, 27.525 casos. Em relação às condições de habitação, cerca de 1% das casas não são de material de construção permanente; 7,1% das famílias não têm acesso adequado à água; 4,8% não têm acesso adequado à esgotamento; 1,7% não tem seu lixo coletado e 2,5% não têm acesso à eletricidade. Essa dimensão, em sua média, alcança um índice de 0,92. (JUIZ DE FORA, 2012, p. 26 e 27).

Esses dados mostram que a irregularidade fundiária é expressivamente maior que as fragilidades físicas da habitação. Fato a ser considerado. Mas, para uma análise comparada com as AEIS, nos interessa no momento a identificação de que as regiões Leste e Sul, com alto grau de vulnerabilidade, são também as regiões com mais AEIS definidas, informações convergentes para o diagnóstico das áreas com mais assentamentos de baixa renda no município.

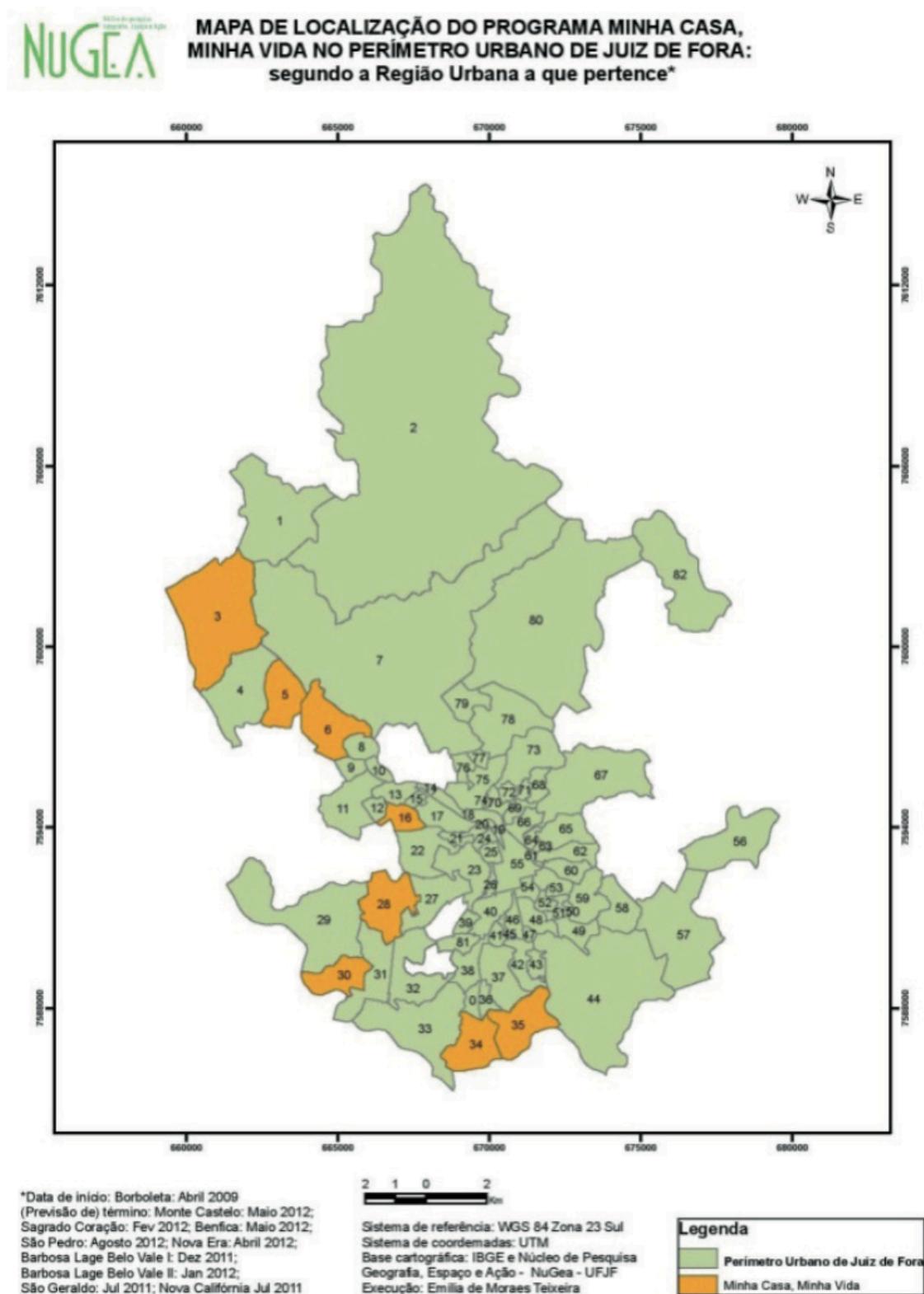
Para tratar dos problemas habitacionais mencionados existem hoje em Juiz de Fora condições institucionais objetivas em funcionamento. A Empresa Regional de Habitação (EMCASA), o Conselho Municipal de Habitação (CMH), e o Fundo Municipal de Habitação (FMH), assim como a proposta do Plano Municipal de Habitação, de 2007, que chegou a ser aprovado pelo CMH, mas não foi sancionado como lei (JUIZ DE FORA, 2007), foram caminhos criados para trabalhar a diminuição do déficit habitacional na cidade e garantir o direito social à moradia.

Uma das medidas tomadas pela Prefeitura Municipal para tentar sanar as questões habitacionais e de submoradia foi o acordo firmado em 2009 com a Caixa Econômica Federal. Tal acordo visava a implantação do Programa Minha Casa

Minha Vida (PMCMV), com previsão de atender um total de 14 mil famílias na faixa de 0 a 3 salários mínimos (CASSAB; PINTO, 2013).

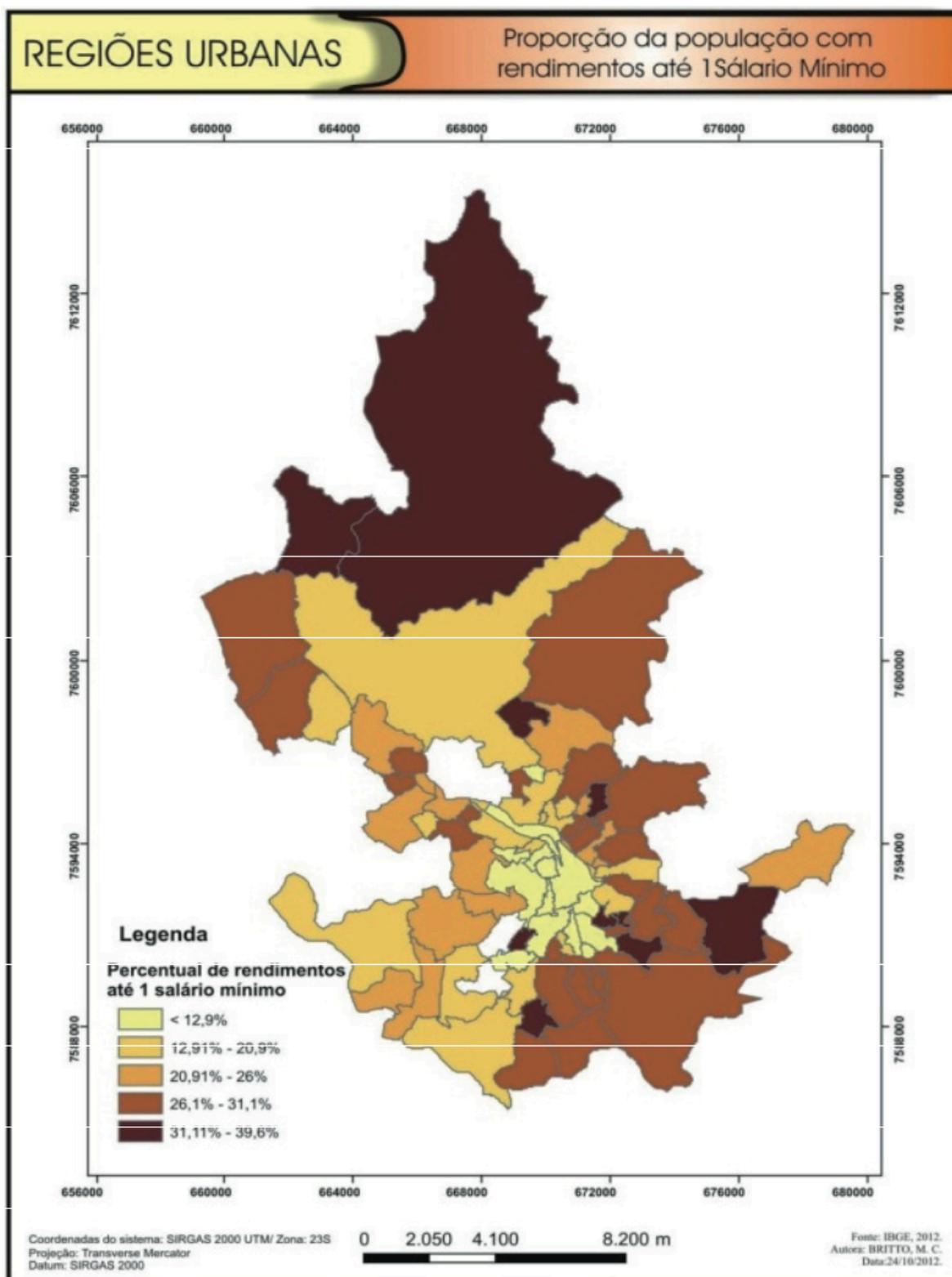
A partir do mapa de localização do PMCMV no perímetro urbano de Juiz de Fora (Figura 4), nota-se que a concentração destes empreendimentos encontra-se nas regiões administrativas sul, noroeste e oeste. No entanto, quando comparada com a espacialização das famílias com grau de vulnerabilidade social (Figura 3), e com o mapa de distribuição da população com rendimento de até 1 salário mínimo (Figura 5) percebe-se a não consonância entre eles, uma vez que a maior concentração de famílias com grau de vulnerabilidade social encontra-se na região leste da cidade, e o maior número absoluto de famílias em situação de extrema pobreza encontra-se na região norte, seguido das regiões sul e sudeste.

Figura 7: Mapa de localização do Programa Minha Casa Minha Vida no perímetro urbano de Juiz de Fora.



Fonte: NUGEA (2012) apud Cassab e Pinto (2013, p.4).

Figura 8: Proporção da população com rendimentos até 1 Salário Mínimo.



Fonte: Britto (2013) apud Cassab e Pinto (2013, p.5).

Além da análise territorial, não é possível a realização de uma análise quantitativa para avaliar o papel do PMCMV na diminuição do déficit habitacional, por exemplo, já que o diagnóstico habitacional no município não chegou a ser atualizado desde então.

Conclui-se assim que o PMCMV tornou-se o principal programa habitacional do município de Juiz de Fora. Com isso, ao mesmo tempo que provocou a estagnação das demais ações referentes à política habitacional, como a regularização fundiária, em nenhum momento questionou o uso social da terra, deixando que prevalecesse a lógica do interesse privado, a lógica da acumulação capitalista. Assim, não podemos considerar que seja parte de uma política que contemple as especificidades da realidade da cidade.

A cidade define-se então, por uma divisão econômica, social e espacial, estabelecendo-se, a partir da ação de todos os agentes, a segregação das classes sociais e a concentração da população de baixa renda em áreas específicas do território. Acompanhando as transformações nacionais, Juiz de Fora vem repetindo o modelo e o discurso dominante nas cidades capitalistas marcadas pela lógica do mercado e pela apropriação diferencial da riqueza. A esse território construído são adicionados infraestrutura, sistema viário, equipamentos, serviços, que, juntamente com a existência ou falta de amenidades, compõe o valor da terra. Dessa forma, a ocupação do espaço urbano é regulada pelo valor que a terra urbana adquire, sendo este o principal elemento de sua apropriação. A cidade torna-se, assim, um potencial de consumo, exatamente como qualquer outro produto: consumo que se realiza segundo as possibilidades de renda de seus habitantes (TASCA, 2010, p.30).

Sendo assim, a prefeitura municipal voltou a trabalhar, desde 2017, com a perspectiva da regularização fundiária como carro-chefe da atuação nos assentamentos de baixa renda, momento em que a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) deu início à elaboração do Plano de Regularização Fundiária do município. Não que processos de regularização não viessem sendo realizados nos últimos anos, já que, como visto, desde a década de 80 projetos vinham sendo realizados, conferindo até certo pioneirismo ao município. Entretanto, estes eram realizados sem um planejamento adequado, e muitas vezes acabavam se perdendo em meio aos trâmites burocráticos internos à administração municipal e demorando longos anos para sua conclusão, ou mesmo não chegavam a ela. É possível verificar tal fato no caso do Vale dos Guedes, um assentamento de baixa renda no município que, mesmo com negociações realizadas de compra de terras para regularização, e verba concedida, não teve seu processo levado adiante e a verba já

concedida ao município teve que ser devolvida à federação (RIANI *et al.*, 2016 e entrevista com técnica da secretaria de planejamento de Juiz de Fora).

O diretor-presidente da EMCASA relata as diversas dificuldades que levam à demora na conclusão dos processos, aliados à complexidade burocrática. Segundo ele, de todo o recurso arrecadado pelo município, apenas 9% fica com o próprio município, fato que dificulta o financiamento das políticas públicas. Mesmo Juiz de Fora sendo uma prefeitura que possui uma estrutura institucional aparentemente organizada (com alguns setores relacionados à política habitacional ainda bastante precários), a dificuldade financeira impõe muitos entraves.

Ainda segundo ele, os processos de regularização acabam sendo muito lentos devido à grande dinâmica dos moradores e à dificuldade em se lidar com isso burocraticamente.

Quando você faz a regularização fundiária, você volta lá dois, três meses depois, e aí é outro problema que nós temos com a Caixa, porque eles entendem, assim como no Minha Casa Minha Vida, eles não permitem a sucessão daquele imóvel. A pessoa desistiu eles não cancelam o convênio, o contrato, não dão pra outro. Aí aquela pessoa sai e invadem o imóvel. A mesma coisa acontece na regularização fundiária, ou seja, a mudança de titularidade do usucapionário é uma coisa dinâmica, é gritante demais. E aí por disposições legais, as normativas do ministério, eles não admitem a mudança. Aí chega aqui a pessoa da Caixa diz que aquela pessoa está excluída, que aquele cadastro não serve, que não é aquele que foi cadastrado inicialmente. Então é muito complicado (Diretor-presidente da EMCASA, em entrevista realizada no dia 30/05/2018).

Por “mudança de titularidade do usucapionário” entende-se a constante mudança de moradias entre os habitantes, que compram e vendem terrenos e casas com frequência. Assim, durante o processo de usucapião, diversas pessoas passam por uma mesma moradia, sendo necessária a atualização do cadastro dos moradores.

Devido a essas dificuldades de atualização e o cadastro acabar sendo refeito diversas vezes, o diretor relata muitas vezes descrença e atitudes negativas dos moradores para com os técnicos. Além disso, relata dificuldades nos processos cartoriais devido aos altos custos dos registros. Entretanto, nem tudo que se percebe foi relatado diretamente nesta entrevista. Ao longo das diversas conversas com técnicos que participaram dos processos de regularização fundiária no município fica clara a carência de pessoal capacitado para conduzir os processos. Os técnicos atuantes na PJJ são apontados como capazes, mas poucos em

número, o que faz com que não deem conta do volume de trabalho no tempo adequado. Assim, os processos param, demoram, e um grande exemplo desse fato é o caso mencionado do Vale dos Guedes, que é provavelmente apenas um entre diversos outros.

Somado a isso temos também o fato de o Fundo Municipal de Habitação não servir ao que veio, sendo um “fundo vazio” (conforme relato de membro do Conselho Municipal de Habitação) e ter ficado por anos alocado na Secretaria de Desenvolvimento Social e não na SEPLAG. Outro ponto importante mencionado por membro do Conselho de Habitação é a dificuldade que este teve ao longo dos anos em se fazer ouvir pela Administração, fator bastante sério uma vez que o conselho é deliberativo (a Administração atual é bastante respeitosa quanto ao papel do Conselho). Assim, fica claro que o município, mesmo com uma estrutura administrativa minimamente estruturada, ainda tem diversas barreiras a serem vencidas.

Com a falta de dados mais recentes, uma forma encontrada de comparar o andamento das ações de regularização fundiária no município foi através de dados disponibilizados pela SEPLAG à autora, em agosto de 2018. Esses dados contam com a situação fundiária de 139 AEIS, e aqui cabe um esclarecimento e reflexão importantes. Segundo técnica da SEPLAG, são analisadas 139 AEIS, ao invés de 144 mencionadas no Plano Diretor de 2000 e Plano de Habitação de 2007, pois durante o processo de revisão do Plano Diretor, realizado em 2015 e 2016, algumas das AEIS foram descaracterizadas. Entretanto não existe ainda um documento formalizando essa descaracterização, já que o atual Plano Diretor (promulgado em 2018), não cita o número exato de AEIS existentes. Esse estudo individualizado das áreas será realizado pela SEPLAG futuramente.

Essa diminuição no número de AEIS aponta para uma tendência geral no município de descaracterização das AEIS. Isso acontece uma vez que, depois das intervenções realizadas, as áreas antes consideradas de interesse social passam a ser consideradas como áreas já integradas à “cidade formal”. Entretanto, a teoria estudada no primeiro capítulo desta dissertação se opõe à mentalidade percebida no município, já que vimos a importância da manutenção de uma área como AEIS mesmo após a intervenção, de modo a evitar que os investimentos ali aplicados sejam transferidos a terceiros que não se enquadram no interesse social

(ALFONSIN, 2000a). Enquanto uma AEIS estiver formalmente caracterizada com parâmetros específicos de urbanização, a área permanece menos atrativa à especulação imobiliária, devido às restrições impostas. Assim, se aplica e mantém a estratégia da regularização fundiária possibilitar a manutenção de moradores de baixa renda na área em que foi realizada a intervenção.

Retomando a análise dos dados, aqueles atualizados fornecidos pela SEPLAG em 2018 contavam então com a situação fundiária de 139 AEIS. A situação fundiária havia sido identificada primeiramente no ano de 2014 e, posteriormente, havia sido feita uma comparação com a situação fundiária das áreas no ano de 2017. Vale ressaltar que os dados de 2014 constam como uma revisão realizada em cima de dados levantados em 2007, o que nos permite inferir que a situação fundiária apresentada para o ano de 2014 é, de fato, aquela identificada em 2007. Um fator que nos conduz a esse entendimento é o fato da elaboração do mapa de habitação de interesse social de 2014 (JUIZ DE FORA, [S.d.]) ter tido como fonte o Plano Municipal de Habitação de Juiz de Fora, datado de 2007, sem que fossem feitas atualizações. Apontadas essas incertezas, apresentamos a seguir os dados:

Tabela 9: Situação fundiária em 2007, com revisão em 2014, por Regiões de Planejamento

2007/2014	RP SUL	RP NORTE	RP NORDESTE	RP LESTE	RP SUDESTE	RP CENTRO	RP OESTE	RP CENTRO- OESTE	TOTAL
AEIS regularizadas	6	2	4	2	5	1	2	3	25
AEIS parcialmente regularizadas	6	3	1	5	1	0	1	0	17
AEIS em regularização	2	1	1	4	5	2	0	4	19
AEIS não regularizadas	10	12	6	14	6	5	14	9	76
Sem informação	0	0	0	1	0	1	0	0	2
Total AEIS	24	18	12	26	17	9	17	16	139

Fonte: SEPLAG (2018). Dados fornecidos à autora

Tabela 10: Situação fundiária em 2017, por Regiões de Planejamento

2017	RP SUL	RP NORTE	RP NORDESTE	RP LESTE	RP SUDESTE	RP CENTRO	RP OESTE	RP CENTRO- OESTE	TOTAL
AEIS regularizadas	12	4	5	4	7	2	1	6	41
AEIS parcialmente regularizadas	2	2	0	4	2	0	3	0	13
AEIS em regularização	1	1	1	3	4	1	0	1	12
AEIS não regularizadas	9	11	6	14	4	5	13	9	71
Sem informação	0	0	0	1	0	1	0	0	2
Total AEIS	24	18	12	26	17	9	17	16	139

Fonte: SEPLAG (2018). Dados fornecidos à autora

As tabelas acima (9 e 10) mostram a situação fundiária em cada uma das regiões de planejamento de Juiz de Fora, tanto no ano de 2007 (com revisão em 2014) e no ano de 2017. Com eles podemos visualizar o total de AEIS regularizadas, parcialmente regularizadas (ou seja, parte da AEIS encontra-se regularizada e parte não), em processo de regularização e as AEIS ainda não regularizadas. A partir desses dados, compilamos as informações em uma tabela geral, de modo a ser possível visualizar a diferença obtida no andamento dos processos ao longo desses anos.

Tabela 11: Situação fundiária em Juiz de Fora comparada entre 2007 (com revisão em 2014) e 2017

	Situação fundiária 2007 – Revisão 2014	Situação fundiária 2017 (revisão EMCASA)	Diferença
AEIS regularizadas	25	42	+ 17
AEIS parcialmente regularizadas	17	12	- 5
AEIS em regularização	19	12	- 7
AEIS não regularizadas	76	71	- 5
Sem informação	2	2	0

Fonte: SEPLAG (2018). Dados fornecidos à autora

Assim, podemos perceber que houve de fato no município um esforço em torno dos projetos de regularização fundiária. Entre esses anos foram concluídos 17 processos de regularização fundiária, sendo esses em áreas que já haviam processos iniciados ou em áreas em que os processos foram iniciados “do zero”.

Os dados revelam ainda (Tabela 10), em 2017, um total de 20% das AEIS regularizadas e 4% parcialmente regularizadas. Através da análise dessas informações é possível diagnosticar que a região Leste possui o maior número de AEIS do município (26), seguida das regiões Sul (24) e Norte (18). Tal fato é convergente na medida em que vimos que são essas as regiões com maior vulnerabilidade social / extrema pobreza do município. Entretanto, a convergência desses dados para no momento em que vemos a região Leste com poucas AEIS regularizadas (4), enquanto a região Sul destaca-se com 12, e a região Sudeste com 7.

O atual diretor-presidente da EMCASA afirma que a região leste é uma região muito antiga da cidade. Então, com a abertura de vias e da ferrovia, que criaram um eixo de expansão, diversos loteadores compraram fazendas ou grandes glebas rurais, abriram ruas e começaram a vender, dando origem aos loteamentos irregulares. Sendo assim, por serem áreas particulares, historicamente o município

não podia fazer grandes investimentos, segundo essa versão oficial, “você não podia pegar dinheiro público e investir em área particular”. A legislação municipal que criou as AEIS é de 2000, e maior regulação urbanística veio a partir de 2001, com o Estatuto da Cidade. Desde então, mesmo com maior segurança jurídica, não muito foi feito.

De 2001 pra cá são 17 anos, e você ainda tinha muita dúvida legal entre o que pode e o que não pode. Essa Lei Nº 13.645 ela veio na verdade permitir ao município dar a titularidade, veja bem, eu não posso chegar lá e ficar fazendo obra de infraestrutura, mas acaba fazendo (Diretor-presidente da EMCASA, em entrevista realizada no dia 30/05/2018).

A fala mostra claramente a falta de um planejamento adequado no campo da regularização enquanto esta esteve a cargo da EMCASA e, quanto aos argumentos utilizados, podemos (e devemos) questioná-los.

Como vimos ao longo do trabalho em campo, as intervenções realizadas pela PJF, em termos especialmente de implementação de infraestrutura em áreas particulares, é um fato constante no município. Tanto o Alto Santo Antônio e a Vila Sô Neném, empírias deste estudo, são exemplos de áreas particulares que foram alvo de obras de infraestrutura e serviços. O caso do Alto Santo Antônio é ainda mais significativo, visto que ainda hoje o assentamento não teve seu processo de titulação completo. Como afirma técnica da prefeitura em entrevista, “a área tinha um apelo político e social enorme, que a destacava das demais, por isso foi tranquilo para o município levar infraestrutura mesmo para uma área particular e sabendo que a regularização não sairia cedo”.

Através dessas análises e relatos é possível perceber como um município experiencia diversas dificuldades na aplicação de fato das políticas planejadas, mesmo sendo ele minimamente estruturado internamente, seguindo legalmente as disposições do Estatuto da Cidade, o princípio da função social da cidade e da propriedade, e buscando os meios para a regularização. Essas dificuldades são as mais variadas, como a grande carga política conservadora da elite municipal, os entraves burocráticos, a falta de verba para a realização dos projetos, a falta de um corpo técnico em quantidade necessária para atender às demandas, etc. Assim, vê-se ainda mais a necessidade não apenas de mudanças legais, mas de um programa que reestruture os conceitos de atuação e gestão da cidade em seu conjunto.

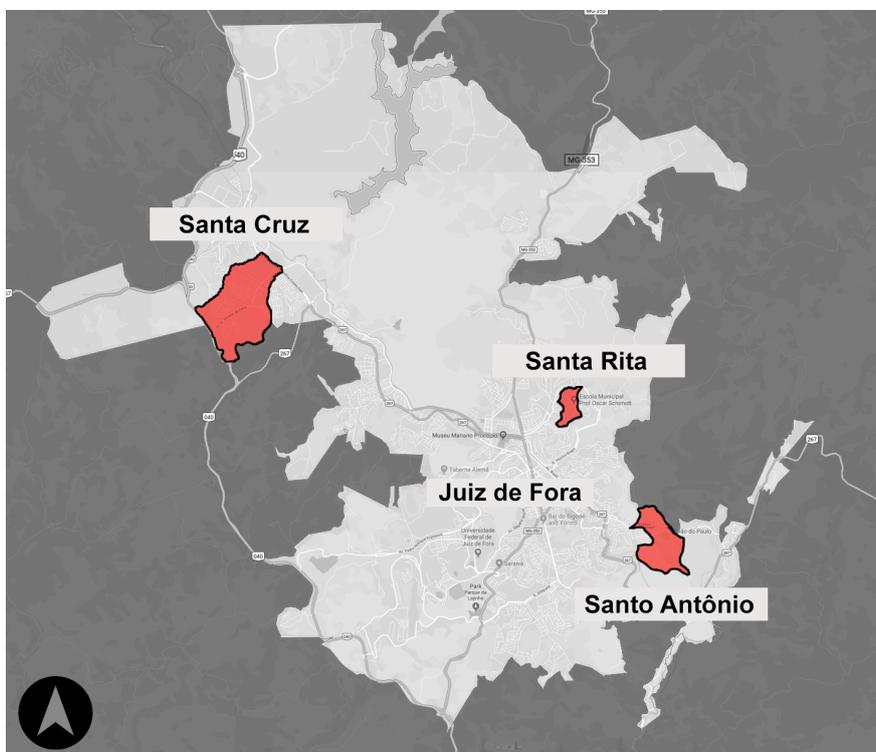
Ainda, as dificuldades internas enfrentadas pelas administrações municipais estão conectadas aos conflitos mais amplos pelo direito à cidade. A regularização fundiária, assim como outras modalidades de intervenção territorial, suscita disputas pelo território e pode até aprofundá-las, sobretudo quando o objetivo é buscar equidade para as classes empobrecidas. Nem todos os extratos sociais e agentes recebem a regularização de assentamentos de baixa renda da mesma forma, sendo necessário travar esses conflitos e buscar esclarecer os conceitos e as lutas por trás da RF.

4 ASSENTAMENTOS DE BAIXA RENDA EM ESTUDO: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Visto e discutido como a questão da regularização fundiária se insere no município de Juiz de Fora, passamos à discussão das áreas estudadas, que são: Vila Sô Neném, localizada no bairro Santa Rita; Vila Mello Reis, localizada no bairro Santa Cruz; e Alto Santo Antônio, localizado no bairro Santo Antônio (Figura 9). No tópico 2.1: *O percurso até a pesquisa de campo*, vimos como foi o processo de definição de cada uma delas, de modo que agora apresentaremos um histórico das áreas, acompanhado de uma análise do processo de implementação das ações de regularização fundiária nas mesmas.

Para essa construção foram trazidas as informações coletadas nos processos administrativos, nas conversas com agentes da prefeitura municipal que participaram ou têm grande conhecimento sobre as áreas, e nas conversas com moradores e líderes das associações de moradores.

Figura 9: Localização dos bairros em que estão localizadas as áreas de estudo em Juiz de Fora (sem escala)



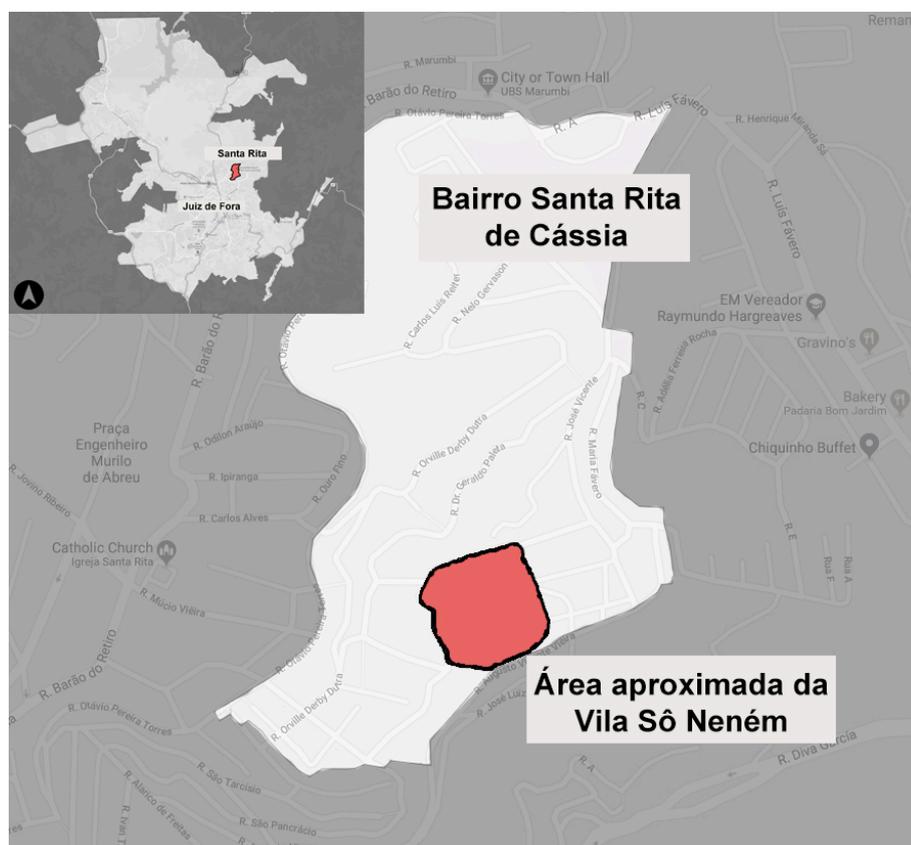
Áreas em estudo: Vila Sô Neném – bairro Santa Rita; Vila Mello Reis – bairro Santa Cruz; Alto Santo Antônio – bairro Santo Antônio.

Fonte: Produzido pela autora com base no Google Maps, acesso em 29 de agosto de 2018.

4.1 Vila Sô Neném

A Vila Sô Neném é uma área de 43.133 m² situada no bairro Santa Rita de Cássia, na região leste de Juiz de Fora (Figura 10). A área ganhou expressão e o próprio nome após um processo de realocação de moradores promovido pela Prefeitura Municipal, quando, em janeiro de 1985, após fortes chuvas na cidade, famílias que habitavam o antigo leito da Estrada de Ferro Leopoldina ficaram desabrigadas e foram alocadas na Vila Sô Neném. É relevante ressaltar que algumas famílias já habitavam a área anteriormente a esse processo, mas não foram feitos registros sobre a quantidade ou a época da chegada destas.

Figura 10: Localização aproximada da Vila Sô Neném no Bairro Santa Rita de Cássia, Juiz de Fora (Sem escala)



Fonte: Produzido pela autora com base no Google Maps, acesso em 29 de agosto de 2018.

De acordo com relato de uma moradora,

aqui chama Vila Sô Neném porque tinha um senhor que era proprietário dessa área aqui toda, na época. E então chamava Vila Sô Neném. Ele tinha umas casinha aqui, de aluguel, que era daqueles tijolo de barro né, coisa e tal. Aí ele tinha essas casa aqui, e ele alugava pro pessoal. Mas de uma época pra cá, o pessoal começou a parar de pagar aluguel, e ele não

pagava imposto dessa área, então a prefeitura tomou dele. No caso, 'se não paga imposto então não é seu' e mesmo assim a gente pagava aluguel a ele. Mas depois que o pessoal ficou sabendo que ele não pagava imposto, começou também a não pagar aluguel. Aí ele falava que ia despejar, que ia tirar e coisa e tal. (...) Isso aí deve ter mais de 25 anos... tem uns 30 anos. (...) Aí veio os filho do Sô Neném, 'Isso aqui é nosso, que eu vô tirar' e num sei que que tem. 'Nós num tem escritura disso, isso aí é complicado'. Aí os filho dele cismava com uma casa e falava que ia morar nessa, tipo assim (Moradora da VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

Outro morador relata brevemente as condições físicas da área no início da ocupação:

Era uma casinha aqui outra lá, outra lá, outra lá. Tinha casa de madeirite, de tudo quanto é jeito. (...) Tinha luz e água, mas clandestina. O pior aqui é que a gente não tinha rua pra subir, tinha que andar no barro, alguns barraco não tinha luz, se adoecesse uma pessoa a gente tinha que carrega até lá embaixo (Morador da VSN, em entrevista realizada no dia 25/09/2018).

Com o passar dos anos o assentamento foi se consolidando através da chegada de novas famílias e construção de novas moradias. Até o ano de 2002 constatava-se aproximadamente 180 famílias, número consolidado como 184 em 2007 (JUIZ DE FORA, 2002a). Esse processo de expansão da ocupação foi acompanhado também por algumas melhorias infraestruturais, solicitadas e conquistadas em sua maioria através da Sociedade Pró-melhoramento do bairro (SPM).

A SPM era composta majoritariamente por moradores do bairro Santa Rita que não habitavam diretamente a Vila Sô Neném, e essa teve grande papel antes da chegada do Programa Habitar Brasil (HBB) à área, visto que as lideranças se preocupavam em solicitar melhoramentos para o bairro como um todo, incluindo a VSN. Os seguintes relatos mostram como os moradores do restante do bairro Santa Rita se articulavam com a VSN e como os próprios moradores já mostravam proatividade para melhorar o ambiente em que viviam.

1)

A Escola veio antes do Habitar, na gestão do Mello Reis. Quando a diretora da Escola resolveu derrubar a cerca e fazer um muro pra escola, ia sobrar um espaço que dava pra fazer a creche. Assim, a Associação de moradores (referência à SPM) correu atrás pra que a prefeitura disponibilizasse material pra cercar o terreno e guardar pra construção da creche, pois se não cercasse as pessoas invadiriam (Liderança da SPM-VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 25/09/2018).

Tanto a escola mencionada como a creche localizam-se em área correspondente à VSN. Assim, o relato evidencia como a SPM se preocupava com o

melhoramento da VSN e, claro, o conseqüente melhoramento do bairro como um todo. A VSN é entendida pela SPM como parte integrante do bairro, e não uma área isolada, pelo menos no que tange à estrutura física, pois a social é um tanto quanto segregada, como veremos à frente.

2)

Teve uma época que teve uma chuva, e a gente ficava lá em cima rezando pra eles cá em baixo (da VSN). Enxurrada entrando nas casas. Depois que passava chegava na ponta pra ver a tragédia. Os vento vinha descobria eles tudo. Uma situação muito precária não só de moradia mas também do dia a dia. (...) E antes ainda do Habitar Brasil vir, antes deles abrir o campo (de futebol). Porque quando o Habitar Brasil veio já tinha aberto o campo. Antes era tudo assim, era uns morrão assim com umas loca, era tudo cheio de mato. (...) Eu me lembro que eles roubava as coisa lá em cima e escondia as coisa tudo onde hoje é o campo, televisão... o que que tinha alguma coisinha, botijão de gás, qualquer coisa que sumia a gente já ficava olhando cá embaixo. Aí depois a comunidade reuniu e abriu o campo. A própria comunidade que abriu o campo (Liderança da SPM-VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 25/09/2018).

O relato revela como a área era antes das intervenções. A precariedade das habitações e a constância de roubos na área. Mas mesmo em meio a isso, os moradores se uniram e decidiram pela abertura de um campo de futebol que, através da ocupação da área e do lazer, visava também a diminuição dos roubos e da violência.

Com isso, vemos que a articulação pré-existente entre os moradores e entorno foi importante. Através dela foi possível que melhoramentos chegassem à área, em alguns casos com a preparação do espaço para as intervenções (lote reservado para a creche e área do campo de futebol) e em outros através das constantes solicitações realizadas pela SPM, que fizeram com que a área fosse notada pela administração municipal e viesse então a ser alvo do HBB. Os usos dados pelos moradores norteariam as intervenções físicas, como de fato deve acontecer e, ainda, o caso do lote reservado para a creche nos mostra como os moradores já visavam uma futura intervenção, ressaltando a relação entre a área e a administração municipal.

Figura 11: Foto da Vila Sô Neném em 09.08.18



Fonte: Arquivo pessoal.

Figura 12: Foto da Vila Sô Neném em 09.08.18



Fonte: Arquivo pessoal.

A área em que o assentamento se fixou era uma área particular, pertencente ao Coronel Francisco Torres. Grande parte dos moradores não possuía documentos que comprovassem a aquisição da posse ou propriedade. Assim, tratava-se de uma

situação que, em Direito, é definida como aquisição originária da posse, que é aquela que dá aos ocupantes a possibilidade de adquirir direito sobre a terra por meio de usucapião.

Dentre os moradores, 72,5% não possuíam qualquer documento hábil a comprovar a posse e, dos 27,5% restantes, 16,9% possuíam contrato de compra e venda, embora não registrados em cartório, e 10,6% possuíam simples recibos. Ressalta-se, também, que não houve qualquer tentativa do proprietário em retirá-los da posse, amigável ou judicialmente (JUIZ DE FORA, 2002a).

A Vila Sô Neném é descrita no Plano Diretor de 2000 como uma área de especial interesse social (AEIS) tipo 2⁴¹, cuja renda familiar média era abaixo de 3 salários mínimos, baixa escolaridade, situação de vulnerabilidade e em constante risco de acidentes naturais (NUGEA, [S.d.]). Por esses motivos, e após um processo de hierarquização das áreas ⁴², a Vila Sô Neném foi escolhida para ser alvo do projeto-piloto do Programa Habitar Brasil (HBB) no município.

Em Juiz de Fora, as ações no âmbito do Programa tiveram início oficialmente em 27 de dezembro de 2002 e término em dezembro de 2009 ⁴³ (VALLE, 2012), e estavam inseridas no Programa Ação nos Bairros (PAB). O PAB é uma adaptação do Programa JF Bairros, de 2003. Este último foi formulado com o objetivo de melhorar as condições de vida da população de baixa renda, viabilizando o acesso a serviços, infraestrutura, habitação, saúde, lazer, etc., fomentando a exploração de oportunidades de mercado e informando os cidadãos para o um caminho possível no processo de transformação dos bairros. Já o PAB se realizou com escopo de trabalho e orçamento reduzidos, priorizando a realização de obras de saneamento básico e drenagem (VERTRAG, 2007). Tais programas eram coordenados pela antiga Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica (SPGE – atual SEPLAG).

O HBB envolvia ações de mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental, geração de emprego e renda, regularização fundiária,

⁴¹ Vide definição no tópico 4.4. *Aspectos recentes da política habitacional* desta dissertação.

⁴² O processo de hierarquização dos assentamentos de baixa renda do município contemplou as seguintes etapas: 1) Definição de indicadores de carência; 2) Coleta de dados sobre as áreas; 3) Estabelecimento de pontuação para os indicadores; 3) Ranqueamento das áreas (VIEIRA, 2008).

⁴³ 27 de dezembro de 2002 é a data da assinatura do contrato, em Brasília, pelo Prefeito Tarcísio Delgado. Antes disso já haviam sido tomadas providências internas na PJJ para que essa ação pudesse ser concretizada. Quanto à conclusão, as obras de infraestrutura, melhorias habitacionais e serviços foram finalizadas em dezembro de 2006, mas o Ministério das Cidades só considera o Programa como concluído com a entrega dos títulos.

melhorias habitacionais, obras de infraestrutura, construção de equipamentos públicos, incluindo área de lazer, e reforma e ampliação de uma escola municipal.

Para a Vila Sô Neném foram propostas as seguintes intervenções (JUIZ DE FORA, 2002b):

- Reestruturação do sistema viário com abertura de vielas, construção de escadões e pavimentação;
- Sistema de drenagem;
- Extensão de rede de iluminação pública para toda a área;
- Extensão completa de rede de água e esgoto;
- Contenção de encostas, terraplanagem e recuperação de áreas degradadas;
- Construção de uma creche;
- Construção de áreas de lazer (campo de futebol) e um centro comunitário;
- Construção de 13 unidades habitacionais básicas e 6 unidades geminadas, além da reforma de casas;
- Reforma e ampliação da escola municipal;

Além das obras físicas foi desenvolvido, entre os anos de 2002 e 2005, um trabalho social na área, que contemplou as três linhas de ação previstas pelo HBB (JUIZ DE FORA, 2002b):

- Mobilização e organização comunitária (MOC) – Foi criada uma comissão de acompanhamento do programa que realizava reuniões com a comunidade, administração municipal e parceiros (Agentes de saúde do bairro Santa Rita; gerência de esporte e lazer; Creche Santa Rita; Unidade Básica de Saúde; Pastoral da criança; Professores da escola Oscar Schmidt). Foram realizados cursos de capacitação (Estatuto da Cidade; Desenvolvimento de lideranças; Direitos sociais do cidadão), atividades culturais (Coral, grupo de teatro, grupo de hip-hop, visita turística ao morro do imperador) e ainda oficinas socioeducativas com adolescentes.
- Educação sanitária e ambiental (ESA) – Neste âmbito, a atuação se deu a partir do Projeto Viver Melhor de educação sanitária e ambiental,

desenvolvido em conjunto com a Agenda JF e outros setores da Prefeitura. Foram realizadas reuniões com órgãos coexecutores da prefeitura e com lideranças comunitárias em prol da elaboração de um diagnóstico ambiental participativo. A partir daí foram oferecidos diversos cursos, como o Curso de capacitação em educação ambiental e o Curso de agentes ambientais multiplicadores, em parceria com a defesa civil. Ainda, algumas oficinas foram ofertadas, como a oficina de reciclagem com adolescentes.

- Geração de emprego e renda (GER) – Para abarcar este tema foram oferecidos os seguintes cursos: culinária, marcenaria, história da arte, bijuteria, informática e artesanato. Segundo entrevistas com os moradores, esses cursos receberam a denominação oficial de empresas, mas eram simplesmente cursos. Os nomes dados foram: União e Sabor; União Artesanato e Quero mais; Confeção Criativa; e Lilica Bordados.

Tabela 12: Distribuição numérica das ações desenvolvidas na Vila Sô Neném

Itens do investimento	Unidade	Quantidade	Famílias beneficiadas
1. Regul Fundiária / Indeniz de benfeitorias			
1.1. Regularização fundiária	lote	184	184
2. Elaboração de Projeto			
	Vb	-	184
3. Infraestrutura			
			184
3.1. Abast d'água e lig domiciliares	m	640,50	184
3.2. Esgot sanitário e lig domiciliares	m	661,00	184
3.3. Drenagem pluvial	m	1.067,00	184
3.4. Sistema viário	m	3.024,00	184
3.5. Iluminação pública (inclusive extensão de rede)	poste	25	184
3.6. Contenção e estabilização de encostas*	m	774,00	184

3.7. Recuperação de áreas degradadas	árvore	243	184
3.8. Terraplenagem	m ³	2.932,00	184
3.9. Acessos Pedestres / muros	m ²	1.932,00	184
3.10. Cerca de área de preservação	m	585,00	184
4. Provisão de serviços sociais básicos			184
4.1. Creche	und	1	184
4.2. Escola (reforma e ampliação)	und	1	184
4.3. Centro comunitário	und	1	184
4.4. Quadras de esportes	und	1	184
4.5. Vestiário	und	1	184
4.6. Demolição do vestiário existente	und	1	184
5. Habitação			
5.1. Unidade habitacional básica (UHB)	und	15	15
5.2. Módulo hidráulico	und	12	12
5.3. Melhoria habitacional	und	164	164
5.4. Demolição - casas	und	15	15
6. Desenvolvimento comunitário			
6.1. Educação sanitária e ambiental	Vb	-	184
6.2. Geração de trabalho e renda	Vb	-	184
7. Gerenciamento / Supervisão	Vb	-	184

* O número de contenções executadas foi ampliado, em virtude da interface com o Programa Multissetorial Integrado (BNDES)⁴⁴. Tal Programa contemplou 47 casas com 1.730m² de estabilização de talude com massa de concreto e tela de arame galvanizado; 875,72 m² de Rip-rap.

Fonte: UFJF, 2006, p. 9 e 10, com acréscimo de observação (*) da p.26.

⁴⁴ Este programa será descrito ao abordarmos o caso do Alto Santo Antônio.

Segundo relatório do Núcleo de Pesquisa Geografia Espaço e Ação (NUGEA), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), os recursos foram provenientes do BID no valor de R\$ 2.382.662,16 e contrapartida da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora de R\$666.976,34 (NUGEA, [S.d.]).

Entretanto, para que a verba fosse concedida e as obras realizadas, uma contrapartida exigida pelo HBB/BID era que o município procedesse com o processo de titulação dos habitantes da área, que ficou a cargo da EMCASA. Dessa forma, a PJF promoveu uma investigação sobre o assentamento para optar pelo melhor instrumento de regularização dominial, dentre os quais encontrou no processo de usucapião coletivo a alternativa jurídica mais adequada para viabilizar a titulação dos moradores.

4.1.1 Dimensão jurídico-dominial

Para que a alternativa da Usucapião Coletiva fosse considerada possível, a PJF realizou um levantamento relativo ao pagamento de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e, ainda, para averiguar se os mesmos possuíam ou não outro imóvel. Através dos levantamentos concluiu-se que 95,6% dos moradores não recolhiam o IPTU aos cofres públicos municipais, enquanto o restante dos moradores que alegaram pagar IPTU não o comprovaram através de exibição do carnê de pagamento. Quanto à cumulatividade de bens imóveis, apenas 3,1% responderam que possuíam outro imóvel, sendo que a maioria, 96,9%, não possuía. Ainda, dentre os moradores que alegaram possuir outro imóvel, nenhum deles comprovou a propriedade do mesmo (JUIZ DE FORA, 2002a).

Com essas análises, a Vila Sô Neném contemplou oficialmente os requisitos legais exigidos pelo Estatuto da Cidade para a aplicação do instrumento da Usucapião Coletiva:

- Encontrava-se assentada numa gleba particular, pertencente ao espólio de Francisco Torres, com tamanho de 43.133 m². Ou seja, a área total, dividida pelo número de famílias (184), era menor que 250 m²;

- O levantamento socioeconômico apresentado revelou que os moradores inseriam-se na parcela populacional de baixa renda;
- Os dados fornecidos pelo levantamento de campo (realizado em 2002) revelaram que o assentamento existia há aproximadamente 17 anos, sem quaisquer oposições por parte do proprietário, seja extrajudicial ou judicial;
- 96,9% dos moradores não possuía outro imóvel (rural ou urbano), enquanto que os que alegavam possuir outro imóvel não demonstraram, através de documento hábil, que eram realmente proprietários;
- O assentamento era caracterizado como um aglomerado de moradias que, segundo relatório da PJF, não possuía limitações capazes de determinar precisamente o *quantum* de terra pertencente a cada família. Essa afirmação é discutível, pois podemos alegar que sempre é possível identificar o terreno de cada família. Nesse sentido, a Lei Nº 13465/17 veio para corrigir a redação do Estatuto da Cidade de 2001. Com a nova lei, o artigo 10º do Estatuto da Cidade não mais exige esse requisito para o reconhecimento da usucapião coletiva.

Para dar início ao processo de Usucapião, o primeiro passo adotado pela administração municipal foi o trabalho comunitário em prol da criação de uma Associação de Moradores específica da área de intervenção. O relatório da Procuradoria Geral do Município (JUIZ DE FORA, 2002a) informava que a razão para o Município funcionar como litisconsorte ativo na Ação de Usucapião Coletivo de Imóvel Urbano, juntamente com a Associação de Moradores da Vila Sô Neném, era que, além de se tornar efetivo possuidor das ruas e áreas destinadas a lazer, obtendo a titularidade da área, teria meios de “reurbanizar” a área original com os recursos do Programa HBB, beneficiando as 184 famílias residentes⁴⁵.

Assim, ao decidir por este caminho, a PJF promoveu reuniões com a comunidade para discutir o Plano de Intervenção. Foi deliberada a criação da Associação dos Moradores da Vila Sô Neném e constituída sua diretoria, assim como ficou acordado que a Defensoria Pública do Município patrocinaria a causa

⁴⁵ Este é um aspecto prático relevante ao processo de regularização e não mencionado na legislação que versa sobre o assunto.

judicial em favor da Associação. Feito isso, em maio de 2002 foi interposta a ação de Usucapião Coletiva.

Durante as entrevistas com os moradores, foi possível detectar que esta dita Associação de Moradores da Vila Sô Neném, correspondia na realidade à Comissão de Acompanhamento do Programa (CAP). E o trabalho social mencionado para a criação dessa Comissão na realidade foram apenas algumas reuniões com moradores e com a Sociedade Pró-Melhoramento do Bairro (SPM), que à época já era bastante articulada e coesa, como relata liderança da SPM: “Quando veio o Habitar nós já estávamos bem entrosados”.

Como SPM já tinha uma liderança ativa no assentamento, mas não era composta por moradores da VSN, a Comissão de Acompanhamento do Programa ficou composta unicamente por moradores da área. Nas reuniões, ambas as associações (SPM e CAP) estavam sempre presentes, com a diferença que a presença dos líderes da CAP era vinculada ao recebimento dos benefícios para a área.

Em relação às reuniões, líder da SPM relata também que eram sim realizadas, mas muitas delas na própria Prefeitura Municipal. “Era reunião que a gente tinha na prefeitura. Tinha algumas no bairro mas era muito pouca” (Liderança da SPM-VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 25/09/2018). Em compensação, os técnicos da PJJ afirmam a realização de reuniões semanais, fato que pode indicar a dificuldade na comunicação ou ampla divulgação dos trabalhos. Ainda, morador líder da CAP relata que, nas reuniões que aconteciam na própria Vila Sô Neném, era muito difícil fazer com que os demais moradores comparecessem.

Quando tinha mesmo a reunião da Vila Sô Neném pra todo mundo participar, pra poder pôr a par do que que tinha que acontecer, aí nós tivemos que até da uma ideia pro pessoal do Habitar Brasil né, da prefeitura lá. Falar ‘olha, o negócio é o seguinte, pra esse pessoal comparecer mesmo, vamos sortear uma cesta básica aí que aí a pessoa vai’. Aí distribuía aí ‘olha só, vai te uma reunião lá em cima, vai ter uma cesta básica que vai ser sorteada e coisa e tal’. Aí o pessoal ia. Falava ‘vai ter cesta básica’ aquilo lá enchia, o dia que não tinha cesta básica não tinha ninguém (Liderança da CAP-VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

Essa ausência de muitos moradores nos momentos de participação dificultava o entendimento dos problemas mais específicos de cada área dentro do assentamento. Uma das moradoras participantes do grupo focal aponta diversas

queixas às obras realizadas em sua casa, entretanto, quando questionada pelos líderes da CAP se a mesma levou essas queixas às reuniões, a moradora afirma que não. Assim, vemos que apesar de tantos esforços realizados, nem sempre as ações conseguem e conseguirão alcançar a todos.

Ao mesmo tempo, podemos ver a importância da relação com os moradores no processo, que conhecem os demais habitantes e a área, e assim podem dar soluções mais adequadas para o bom desempenho do trabalho. Apesar disso, para o processo de titulação, morador afirma que a PJP já trouxe para eles tudo decidido. “Isso foi eles mesmo, eles já vieram com esse projeto”. Isso acontece pois o processo de titulação é mais complexo e burocrático, como veremos no relato a seguir.

Dado início ao processo de titulação da área da Vila Sô Neném, o Ministério Público Estadual de Minas Gerais requereu, em junho de 2002, que fossem emitidas e acrescentadas ao processo as certidões negativas em relação à área nos Cartórios do 1º, 2º e 3º Ofícios da Comarca, a certidão do Cartório Distribuidor atestando a inexistência de ações em face da área usucapida, a certidão no Cartório Distribuidor quanto ao registro de distribuição de inventário de bens em nome de Francisco Tostes e a certidão, de cada postulante, no sentido de não serem proprietários de outro imóvel urbano ou rural. Tais solicitações foram cumpridas apenas em outubro de 2004.

Nesse tempo, paralelamente à ação de Usucapião, foram executados outros procedimentos cartorários na tentativa de obter a regularização fundiária mais rapidamente. Entretanto, todos terminaram sem êxito. Assim, ao longo do ano de 2005 foram solicitados e juntados ao processo de Usucapião: declaração espontânea do inventariante do Espólio de Francisco Tostes, Sr. Milton João Tostes, como réu e confrontante da ação de Usucapião Coletiva no sentido de que nada tinha a opor ao pedido inicial; declaração do Município de Juiz de Fora, na condição de confrontante, também no sentido de que nada tinha a opor ao pedido inicial; relatório fotográfico e publicações pertinentes à Vila Sô Neném.

Em seguida, foi protocolizada petição pelo Ministério Público pedindo a juntada da relação das famílias com a documentação atualizada. Entretanto não foi possível a obtenção da documentação de todos os moradores, de modo que, em setembro de 2006, a PJP respondeu à petição alegando que faziam parte do polo ativo da

Ação apenas o Município de Juiz de Fora e a Associação dos Moradores da Vila Sô Neném, e não cada um dos moradores. Tal fato descartaria a exigência da Promotora de Justiça no sentido de que todos os usucapiantes deveriam providenciar CPF e Carteira de Identidade para prosseguimento da ação.

Assim, no dia 09 de abril de 2007 foi proferida sentença julgando procedente o pedido de Usucapião coletivo de imóvel urbano para declarar o domínio do Município de Juiz de Fora/MG e da Associação dos Moradores da Vila Sô Neném. Dessa forma, transcorrido o prazo legal para recurso, sem manifestação, houve a expedição do mandado de registro ao Cartório de Registro de Imóveis competente em 20 de junho de 2007, com retificação expedida em 27 de setembro de 2007. O mandado de registro foi apresentado ao Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis apenas em junho de 2008, um ano depois de sua expedição.

A solicitação elaborada pela PJF e Associação de Moradores da Vila Sô Neném incluía os dados da gleba e fração ideal, sendo: Total da gleba: 43.133,00 m²; Total de áreas públicas: 17.009,57 m²; Fração ideal, de propriedade do município: 0,394456; Fração ideal, para cada família: 0,003291; Total de famílias: 184. O relatório técnico alertava para divergências entre a área total e as confrontações citadas no mandado e aquelas constantes do memorial descritivo elaborado pela supervisão de desenho e topografia. Estas informações específicas não constavam no mandado de registro da área, que informava atribuição de fração ideal da área usucapida a cada família possuidora, independente da dimensão do terreno que cada uma ocupasse.

Por fim, no dia 11 de dezembro de 2009, foi registrada em cartório a área em questão, sob matrícula nº 037608 e protocolo 81.143. Através desta certidão, o total da gleba correspondente à Vila Sô Neném foi concedida por usucapião a 185 adquirentes, o Município de Juiz de Fora e as 184 famílias residentes da Vila Sô Neném. Considerando o teor da sentença e do mandado de registro, todos os moradores passaram a ser coproprietários da área usucapida, formando um condomínio especial, de acordo com aquilo estabelecido no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001):

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores

não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela Lei Nº 13.465, de 2017)

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

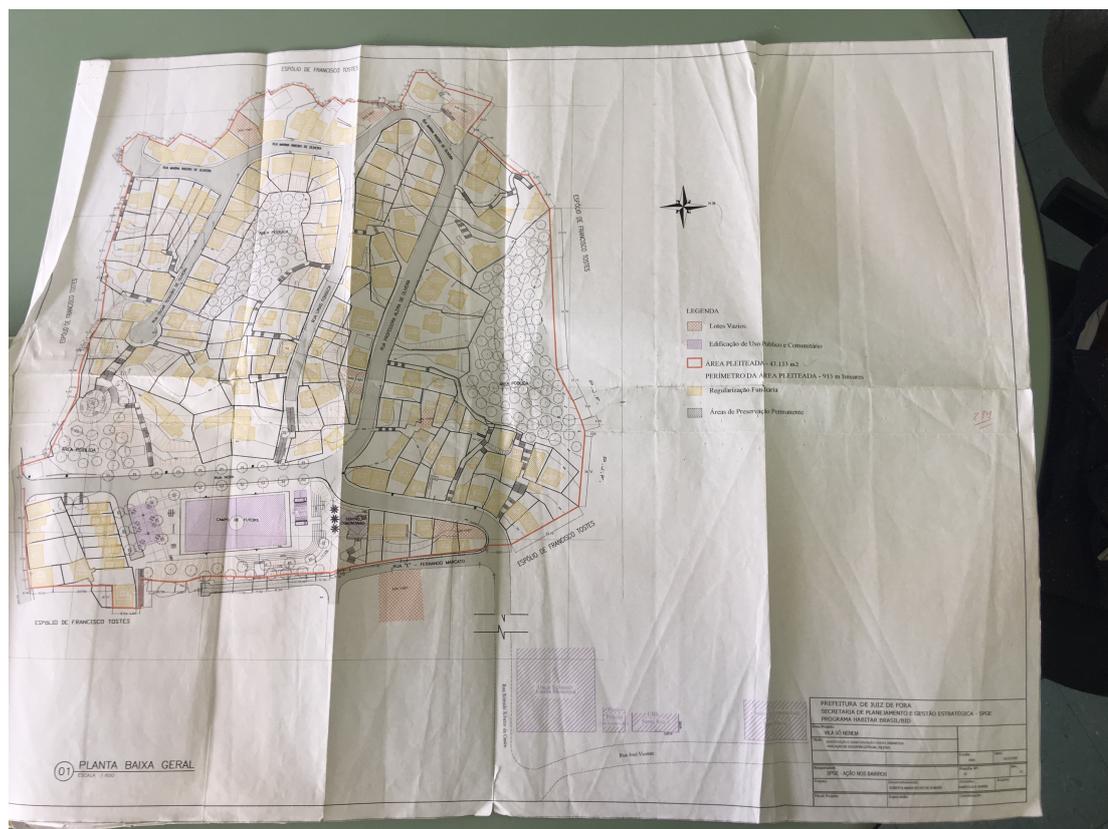
§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Finalizado o processo em 2009, o primeiro morador foi à Administração Municipal requerer escritura individual de sua propriedade em 2011. Esta solicitação foi negada, visto que, segundo o Estatuto da Cidade, o condomínio especial constituído é indivisível, só sendo passível de extinção no caso de concordância de no mínimo dois terços de seus moradores.

Em 2015, o setor de análise de projetos da Secretaria de Atividades Urbanas da PJF manifestou constantes solicitações de moradores para que suas edificações (parte construída) fossem regularizadas. Para que essas solicitações fossem encaminhadas, a base cadastral a ser seguida era aquela relativa à planta elaborada para a ação de usucapião, em abril de 2007 (Figura 13), juntamente com a Matrícula nº 037608 do Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis e o último cadastro das famílias beneficiadas. Os requerentes que estivessem nesses cadastros e apresentassem a situação de seus lotes em conformidade com a planta urbanística mencionada, poderiam ter suas solicitações acatadas.

Figura 13: Planta Urbanística da Vila Sô Neném



Fonte: JUIZ DE FORA, 2002b, p.234.

Em face dessas solicitações, a Procuradoria Geral do Município emitiu ofício, em 15 de agosto de 2016, solicitando ao Oficial do Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis que fosse averbada junto à Matrícula nº 037608, as frações ideais correspondentes a cada proprietário (Fração ideal, de propriedade do município: 0,394456; Fração ideal, para cada família: 0,003291). Entretanto, o Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis respondeu com um parecer negativo, sob a alegação de que o condomínio foi constituído com atribuição de igual fração ideal para cada autor/condômino, inclusive o município de Juiz de Fora, não sendo possível conceder frações ideais diferentes para o município e o restante dos moradores. “Somente por determinação judicial ou por escritura pública poderá ser procedida qualquer alteração das frações ideais atribuídas aos condôminos por sentença na ação de usucapião coletiva” (JUIZ DE FORA, 2002b, p.409).

Assim, o Processo se encerra com a última informação de que, até maio de 2018, ainda não havia sido tomada nenhuma decisão sobre como a PJF irá proceder com a situação.

Com isso, vemos um processo de Usucapião Coletiva que, mesmo tendo a intenção de desburocratizar as ações, por se tratar de um requerimento único para todos os moradores, demorou 6 anos para a sua conclusão e, ainda hoje, não se encontra totalmente resolvido. A certidão coletiva de propriedade foi emitida, mas tanto a PJJ quanto alguns moradores pleiteiam suas parcelas individualizadas. Vieira (2008) justifica o longo prazo na conclusão das ações de titulação pela singularidade do processo no município. Segundo a autora e também técnica participante do processo, a usucapião coletiva foi uma alternativa inovadora nas ações municipais à época, não havendo na comarca de Juiz de Fora processo similar. Isso exigiu muita cautela e estudo por parte do Judiciário, historicamente estruturado para trabalhar com demandas individuais. Ainda, a autora afirma que foi dito extraoficialmente, por técnicos do Ministério das Cidades, que se tratava do primeiro processo de usucapião coletivo concluído no país, fato que mais uma vez coloca o município de Juiz de Fora em destaque nacional.

Os membros da Comissão de Acompanhamento do Programa, em grupo focal, mostraram entendimento do que é a usucapião e da necessidade de ser feita coletivamente, mas acreditamos que essa visão foi influenciada pelas informações fornecidas a eles pela PJJ, já que também afirmam que “chegaram com esse projeto pronto”. Essa afirmativa é corroborada pelos próprios relatórios técnicos, que não trazem nenhuma informação a respeito de consulta aos moradores durante o processo de discussão dos instrumentos urbanísticos a serem adotados.

No mesmo grupo focal, moradores que não participavam da CAP discordam quanto à adoção da Usucapião Coletiva. Uma das moradoras afirma que “o documento ser coletivo é um fator negativo”. Na visão dela, no momento da venda do imóvel, a regularização para o novo morador mostra-se mais complicada. Assim, afirma que o que acontece na área é novamente a compra e venda sem um registro em cartório, fazendo com que a certidão oficial fique sempre desatualizada do status fundiário real da área. Esse desdobramento, ao nosso ver, pode acontecer depois da aplicação também de outros instrumentos, e por si só não configura uma justificativa plausível para a não adoção da Usucapião Coletiva. Entretanto, não nos estenderemos aqui nessa discussão, pois os fatores observados a partir do momento da entrega do título serão melhor discutidos no próximo capítulo desta dissertação.

Por fim, vemos que a Usucapião Coletiva pode sim ser um instrumento que facilita o processo administrativo, especialmente por ser único para uma grande área, mas deve ser um acordo feito principalmente com os moradores. Segundo o Estatuto da Cidade de 2001, a Usucapião Coletiva só podia ser realizada por meio de ação judicial, e esta deveria ser movida pela Associação de Moradores. Ou seja, pressupunha um acordo com os moradores. Entretanto, no caso da VSN, vimos que a PJF esteve presente na ação e, mesmo que sempre em parceria com a Associação de Moradores (Comissão de Acompanhamento do Programa), a escolha do instrumento urbanístico foi uma decisão unilateral, apresentada posteriormente aos moradores com as justificativas.

A partir de 2009, com a criação do instrumento da Legitimação de Posse através da Lei Nº 11.977, passou a ser possível a chamada Usucapião Administrativa, sem que o processo passe pelo judiciário. Apesar de ser uma medida que desburocratiza a ação, ela é controversa justamente neste ponto que tratamos. Através da Usucapião Administrativa, é possível que a Prefeitura Municipal aplique um processo de Usucapião Coletiva sem que, necessariamente, os moradores aceitem, indo de encontro à concepção de uma regularização fundiária democrática. A participação dos moradores é, no conceito da RF plena, indispensável.

Esse exemplo revela como a dimensão jurídico-dominial⁴⁶ ainda é distante aos moradores. Essa distância permanece não pela falta de capacidade dos moradores de assentamentos de baixa renda de entenderem o que acontece, mas muito mais pelo preconceito, que pressupõe que eles não entenderão, ou pela falta de tempo hábil para uma capacitação dos moradores. Assim, a discussão sequer chega a eles, e as decisões são apresentadas e explicadas, não lhes restando espaço para entender ou propor outras alternativas. É o problema da exclusão do direito. As classes populares são bloqueadas ideologicamente de acessá-lo.

A VSN é tomada aqui apenas como exemplo, e não questionamos o uso da usucapião coletiva nesse caso. Mas é relevante frisar o fato para que nos atentemos a incentivar cada vez mais um processo efetivamente participativo, visto que

⁴⁶ Adotamos o termo jurídico-dominial para sermos mais precisos ao que se refere ao processo de titulação dos assentamentos. Jurídico é tudo aquilo que remete ao Direito, de modo geral, e não cabe tamanha generalização nas análises realizadas.

juridicamente e teoricamente essa premissa já é uma exigência legal e uma referência para a boa prática da gestão pública.

4.1.2 Dimensão físico-social

Concluídas as informações relativas ao processo de titulação, nos cabe informar sobre a condução do processo de implantação e melhoria da infraestrutura, serviços e condições habitacionais na Vila Sô Neném. Para o início dos trabalhos, foi elaborado, em julho de 2002, um parecer técnico que descrevia as condições físicas do assentamento:

A área situa no ponto mais alto do Bairro Santa Rita de Cássia, possui topografia acidentada, arruamento com alta declividade e se encontra em grande parte urbanizada possuindo asfalto, rede de água potável, esgotamento sanitário e rede elétrica.

Os maiores problemas observados estão ligados à questão da qualidade das moradias como acessos em péssimas condições; precariedade dos assentamentos, estando alguns em áreas de risco; edificações construídas com materiais inadequados e de estrutura frágil, com total desrespeito às normas técnicas de construção civil e saneamento deficiente.

A vegetação praticamente inexistente, sendo observadas apenas algumas reboleiras no topo de uma das áreas mais acidentadas; não existindo no local nascente ou curso d'água. A ausência de vegetação nas áreas de encostas propicia os deslizamentos de terras, bastante comuns no local, colocando em risco a população ocupante de áreas em cotas inferiores.

Verificou-se também que os acessos e caminhos locais se apresentam bastante degradados com sinais visíveis de erosão superficial em virtude dos escoamentos de águas pluviais mal direcionados. A única área plana no local é recoberta por saibro e utilizada como campo de futebol pela comunidade.

Outro problema encontrado na área está ligado ao lixo jogado na encosta e junto às edificações, que além de ser vetor de doenças, causa no período chuvoso deslocamento do lixo para as partes mais baixas, colocando em risco a população.

No entorno da área (...) encontra-se escola, unidade básica de saúde, salão comunitário e comércio variado que atende o local. (...) O local é servido pela linha de ônibus que circula no entorno da área, havendo necessidade de deslocamento dos moradores para pontos de ônibus com distância considerável, uma vez que a declividade das ruas impossibilita tal instrumento (JUIZ DE FORA, 2002a, p.16).

Após este levantamento da situação da área, o parecer apresenta medidas e proposições:

O diagnóstico ambiental caracteriza a área como de alto risco, e descreve a má distribuição de renda da população, a falta de vegetação, a ocupação

em declividade acentuada, a inadequada captação de águas pluviais e a baixa qualidade das moradias (JUIZ DE FORA, 2002a, p.16).

Os projetos propõem melhoria do sistema viário, criação de área de lazer, construção de unidades habitacionais, reconstrução e melhoria de outras unidades, construção de um centro comunitário e vestiários, construção de passeios e acessos, redes de iluminação pública, água potável e esgotamento sanitário, obras de contenção e dispositivos de drenagem pluvial.

O projeto paisagístico propõe a arborização de vias e o florestamento das encostas mais íngremes que, além de garantir estabilidade e segurança aos atuais ocupantes da área, também impedirão novas invasões (JUIZ DE FORA, 2002a, p.17).

De maneira mais detalhada podemos apresentar o projeto por áreas, conforme divididas no próprio parecer técnico (JUIZ DE FORA, 2002a, p.15 e 16):

- Projeto paisagístico: abordaremos no item seguinte, relativo à dimensão ambiental.
- Projeto urbanístico: apresentou uma nova proposta para o sistema viário e para a área de lazer. Na área do campo foi prevista a implantação de campo de futebol society, circuito de skate, arquibancadas, vestiários e centro comunitário.
- Projeto arquitetônico: previa a construção de 6 unidades habitacionais em parte da área ocupada pelo campo de futebol, para relocação das unidades localizadas em área de risco; construção de vestiários sob a arquibancada a ser construída junto ao desnível existente no campo de futebol; construção de centro comunitário; melhorias habitacionais prevendo a construção de módulo sanitário em 11 unidades e melhorias no padrão construtivo de algumas casas, contemplando a construção de telhados, execução de pisos e emboço nas paredes externas.
- Projeto de infraestrutura: previa a construção de passeios nas vias e acesso em degraus para as casas afastadas do alinhamento; implantação de redes de iluminação pública para as novas vias e complementação de algumas vias existentes; execução de rede de água potável e esgoto sanitário nas novas vias e moradias afastadas do alinhamento; implantação de dispositivos de drenagem nos acessos de pedestres e vias; obras de contenção com estacas de madeira, formando cortina nas áreas de instabilidade tanto nas vias públicas quanto nos lotes e acessos. O sistema de coleta de lixo proposto previa que esta fosse realizada por caminhões convencionais em todas as

vias e colocação de mobiliário específico (não informado qual) nas entradas das servidões de pedestres.

Um ponto em destaque para esta intervenção foi justamente a disponibilidade de verbas para a realização dos projetos urbanos e arquitetônicos. Segundo técnico da PJF entrevistado, muitas vezes um fator que impossibilita a aplicação de verbas disponíveis é que essas são destinadas à obras, e falta então o projeto para viabilizar a mesma. Assim, a elaboração do projeto ocorreu internamente à PJF e durou um período de 6 a 8 meses. Diversas reuniões foram feitas com os moradores nesse processo, inclusive a parte do levantamento técnico e socioeconômico, segundo confirma líder da CAP em entrevista.

A gente andava isso tudo aqui fazendo levantamento, né, e tinha muita gente na área de risco, entendeu? Então a gente fez o seguinte: 'a sua casa está com muro estragado? Não. Troca o telhado'. Então foi feito tudo assim. 'Ah o escadão. Qual que tem que fazer? Esse aqui'. Tinha que aterrar tudo pra nivelar a rua. Como é que ia fazer isso aqui? (Liderança da CAP-VSN, em fala durante entrevista realizada no dia 25/09/2018).

Outros moradores relatam, além da parte do levantamento, o processo de apresentação e repercussão do projeto.

Morador 1. Eles fizeram antes um cadastro, passaram fazendo um cadastro, falaram que ia ter melhoria das casas. Aí todo mundo dava o nome, aquele negócio todo. Perguntaram quem poderia ser voluntário pra acompanhar. Aí todo mundo ficou empolgado, 'vai melhorar, vai ficar bom'. Aí, assim, igual as minhas ideias e coisa e tal eu falei 'não, pra melhorar pro bairro, não só pra mim, mas pra todas as casas'. Então o que vir pra melhora é sempre lucro. Então eu gostei muito das ideias deles quando eles começaram a falar que iam fazer muro de contenção, que ia fazer uma praça lá em cima, ia acabar com aquele campo, ia fazer uma quadra, uma área de skate.(...) Eles querem melhoria, então se é pra melhorar, 'vão bora', a gente vai aceitar. (...) Diminuíram o campo pra poder fazer a praça, pra poder fazer a pista de skate, pra fazer o centro comunitário... Em vez de ser aquele campo de 11 jogadores, eles fizeram uma quadra que é menos pessoas, society, pra aproveitar o espaço.

Morador 2. Mas só que tem que a quadra infelizmente não deu certo como o campo, quando a gente tinha o campo, que dava mais movimentação, a gente fazia campeonato, vinha gente de fora... Era tudo muito unido.

Morador 3. Eu fui o único que votou contra a quadra de skate. (...) Na verdade a comunidade que não estava preparada praquilo ali. Eles estavam acostumados só a jogar bola mesmo. (...) Pra fazer aquilo ali tinha que ter alguém pra instruir.

Morador 4. Aquela quadra de skate só serve pra machucar. As crianças nunca usaram. Gastou o dinheiro e ocupou o espaço (Moradores, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

Através desses relatos podemos perceber como a participação efetuada durante o processo de elaboração do projeto foi enviesada. Os moradores apontam

para uma apresentação de soluções por parte dos técnicos da PJF, às quais eles deveriam votar contra ou a favor. Partindo do princípio levantado pelos próprios moradores de que “o que vier é lucro”, eles acabam por exercer um papel passivo no processo de participação, e não ativo na elaboração das propostas, como deveria ser. Apesar de o projeto ter levado em consideração os usos que os moradores já davam às áreas dentro do assentamento, e com isso terem acertado em várias soluções, como o campo e o centro comunitário, algumas medidas foram mal sucedidas. Os relatos nos levam a crer que essa apresentação de soluções por parte da PJF é um fator que causou a aceitação de uma solução não adequada à realidade da população. Ainda, essa inadequação no projeto causa o sentimento de inferioridade percebido na fala do morador, quando diz que “a comunidade que não estava preparada praquilo”. Esse é um fator negativo quando se trata de um projeto que deveria ser realizado para e com os moradores. Entretanto, entendemos também que pactos podem ter sido firmados na expectativa de um uso, e esse infelizmente não vingou como os técnicos ou os próprios moradores imaginaram.

Também podemos perceber esses fatores na fala do técnico da PJF. O técnico afirma que, durante as reuniões, os moradores reclamavam que a área de lazer (campo), destinava-se somente aos homens. A partir dessas reclamações surgiu a ideia de diminuir o campo e acrescentar o parquinho para as crianças, as mesas de jogos e a rampa de skate. Segundo ele, a diminuição do campo foi negociada com os moradores, foi uma “troca”: o campo seria diminuído para dar lugar a outros usos e, em compensação, os moradores teriam uma quadra society com alambrado e iluminação. Com isso, vemos que de fato houve uma participação e uma negociação entre os técnicos e os moradores, mas o mesmo técnico afirma depois que “foi interessante pois é um projeto que você tem que convencer sobre o seu projeto, mas sem impor”. Ou seja, o próprio técnico admite também que houve uma apresentação de propostas e um processo de convencimento dos moradores a respeito delas, mesmo que o objetivo não fosse a imposição das medidas adotadas.

Quando em trabalho dentro de assentamentos de baixa renda, muitas vezes a precariedade infraestrutural é tanta que os moradores não conseguem sonhar para além de obter os serviços básicos. Assim, os técnicos, ao longo da elaboração do projeto, precisam estimular os moradores, buscar as potencialidades da área e mostrar uma gama de opções viáveis. Um exemplo disso é a fala de um morador,

que foca o objetivo do projeto unicamente obras de contenções, principal demanda da população à época.

Já tinha saneamento básico, já tinha água, luz, esgoto. Eles fizeram um complemento que nós estávamos precisando muito, que era das contenções né, que quando chovia muito tinha deslizamento de barranco... Aí veio essa verba pra cá e ajudou muito com essas contenções de barrancos e teve algumas melhorias nas casas também (Morador, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

Sendo assim, nesse caso, talvez tenha faltado uma apresentação de mais opções aos moradores, mas essa falha é justificada por Vieira (2008) ao elencar diversas dificuldades técnicas enfrentadas ao longo da elaboração do projeto. Dentre elas: dificuldade de atendimento de demandas individuais; ansiedade da comunidade, que, desacreditada no processo devido à frustrações anteriores, esperava resultados imediatos; e, ainda, dificuldade de adequação dos projetos aos recursos disponíveis. Com isso, o projeto elaborado ficou de fato aquém das expectativas e com pouco detalhamento. Porém, esses fatores não desvalorizam todo o trabalho de potencialização da área que foi feito. Especialmente através da melhoria do campo e da construção do centro comunitário, atividades que já aconteciam no assentamento, como projetos sociais com aulas de futebol, capoeira e karatê, ganharam um espaço físico mais adequado à sua realização. Assim, apesar das críticas quanto à pista de skate e até à quadra, a área de lazer como um todo é bastante utilizada e conservada desde a sua inauguração, conformando um espaço de fortalecimento social.

Figura 14: Foto do campo society, quadra de skate e centro comunitário na Vila Sô Neném em 09.08.18



Fonte: Arquivo pessoal.

Por fim, elaborado o projeto, a PJF realizou uma licitação para a execução das obras, e aí vem mais uma dificuldade enfrentada. Para a realização da licitação, os preços eram limitados aos índices de custos adotados pela CAIXA, o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI). Esses preços, tabelados para qualquer situação de obra, não correspondiam aos custos de uma obra em um assentamento de baixa renda, onde diversas situações (como veremos a seguir) encarecem a empreitada. Por esse motivo, a licitação não era atraente, e não houve a participação de nenhuma empresa. A dispensa legal de licitação possibilitou, por fim, a contratação da empresa RJ Engenharia que, apesar de muitos obstáculos enfrentados, finalizou os serviços (VIEIRA, 2008).

As obras estavam previstas para serem realizadas em um período de 8 meses, e 20 meses para mobilização e organização comunitária e educação sanitária e ambiental. Entretanto, as obras de infraestrutura, construção de equipamentos públicos, recuperação de moradias e trabalho social, após pedidos de prorrogação de prazo, foram concluídas apenas em dezembro de 2006.

Essa demora na execução das obras, segundo engenheiro responsável por elas, se deu devido à diversos fatores, sendo eles: dificuldade no transporte de

materiais; baixa produtividade, por serem obras diferentes e pontuais; e devido aos imprevistos, especialmente relacionados às chuvas, que causavam grandes deslizamentos de terras na área.

A dificuldade do transporte de materiais encarece muito a obra. “No carrinho de mão, você levar lá embaixo, que não chega caminhão, às vezes até chega carro, mas caminhão não por causa de peso e de inclinação sabe, de volume que ele transporta. Começa a encarecer”. Ainda, em relação à falta de se ter uma produtividade maior das obras, afirma que isso encarece o preço e acaba sendo difícil para a própria empresa viabilizar a participação na concorrência.

Você não tem a produção. É o mesmo preço pra você fazer saindo do zero e fazer essas um pouquinho aqui, um pouquinho ali. É prejuízo. Com certeza é prejuízo. E ainda tá focado numa coisa, porque os preços da planilha de concorrência eles já são estipulados pelo cliente, você tem que dar um desconto em cima (Engenheiro da RJ Engenharia, em fala durante entrevista realizada no dia 18/12/2018).

Figura 15: Serviços emergenciais na Vila Sô Neném



Fonte: Arquivo RJ Engenharia.

Figura 16: Transporte de materiais em carrinho de mão na Vila Sô Neném



Fonte: Arquivo RJ Engenharia.

Entretanto, apesar de alegar que não há nenhuma facilidade em realizar obras em área de assentamento de baixa renda, o engenheiro afirma que uma vantagem encontrada na Vila Sô Neném foi o envolvimento da comunidade. A comunidade estava envolvida nas obras, e isso aconteceu não só pela anterior preparação através das reuniões, mas também pois a empresa se preocupou em empregar mão de obra local na empreitada. Essa preocupação é de extrema importância que esteja presente em obras em assentamentos, tanto para incentivar o envolvimento dos moradores, como para gerar alguma renda aos mesmos. Além, claro, das vantagens econômicas para a empresa, que evita os custos de deslocamento e alojamento de uma mão de obra distante.

A gente faz uma pesquisa na região, e na região tinha muito pedreiro, e faltava carpinteiro. Então se eu fosse fazer alvenaria de vedação sobre uma estrutura de concreto convencional, eu ia ter dificuldade de buscar mão de obra local. E qual a vantagem da minha mão de obra local? Quando você desloca o pessoal fica caro pra empresa, porque você tem que dar alojamento, tem que dar comida, tem que dar uma série de coisas, transporte ida e volta, aquele negócio todo... que quando a mão de obra é local, você elimina esse custo e beneficia a própria comunidade, e fica competitivo na hora da concorrência. Então é o foco (Engenheiro da RJ Engenharia, em fala durante entrevista realizada no dia 18/12/2018).

Como na VSN foram realizadas intervenções também dentro de casas de moradores, a presença da mão de obra local foi um fator que tranquilizou os

habitantes. Em grupo focal, os moradores relatam que as obras realizadas dentro de suas casas não foram um incômodo, especialmente por conhecerem as pessoas que estavam ali dentro trabalhando. Alguns dos contratados já exerciam a função de pedreiro, mas outros receberam uma capacitação da RJ Engenharia, e trabalhavam sob a supervisão de um pedreiro responsável.

Esse envolvimento da comunidade na execução das obras não é positivo apenas pela geração de renda aos mesmos e pela tranquilidade conferida aos moradores, ele também incentiva o senso de pertencimento daquelas pessoas ao que está sendo feito em suas casas e ruas. Muito por esse envolvimento, os moradores e os membros da SPM relatam terem atuado como fiscais das obras.

Nós acompanhamos, ficamos lá de olho em cima. Aí começou a briga de todo mundo. A casa não é minha, eu morava bem, mas se colocou um dinheiro na minha comunidade eu queria ver o resultado. As casa rachava assim. Nós conseguimos que eles reformassem. Algumas né, pelo menos as mais grave conseguimos (Líder da SPM, em fala durante grupo focal realizado no dia 25/09/2018).

Alguns líderes da SPM relatam que durante todo o processo acompanharam as obras, e viram diversos “quebra-quebra”. Um exemplo dado é o das mesas da praça “A praça fizeram assim, fizeram uns negócios ali, uns quadrados, pra poder fazer uma mesinha. Aí faziam um concreto e não botavam ferragem não, pra fazer a mesa, aí quebrou, todas. Aí vieram e fizeram de novo, dinheiro jogado fora”. Além desse, relataram exemplo de escada refeita e, como menciona a citação anterior, novas reformas nas casas construídas.

Esses gastos extras são de fato comprovados. O quadro de composição de investimentos da Unidade executora do programa aponta para um aumento de 57,86% nos custos previstos relativos a equipamentos públicos. Em relação à infraestrutura o aumento foi de 23,29% nos custos (VIEIRA, 2008).

Além dos líderes da SPM, principalmente os moradores atuavam nesse papel de fiscalização.

Nós trabalhávamos como fiscal, pra ver como é que estavam andando as obras. Aí coisa que a gente achava que não andava direito, a gente passava pras meninas da prefeitura pra poder passar pra firma que pegou pra poder fazer essas obras. Aí a gente questionava lá (Morador, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

O trabalho do morador como fiscal, como visto na fala anterior, se dava da seguinte maneira: o morador identificava o problema de execução, passava para o

técnico da prefeitura responsável e então esse técnico transmitia o problema à empresa executora da obra e negociava uma solução. Entretanto, esse esquema não ficou estabelecido desde o princípio, mas se deu apenas depois de ocorridos alguns conflitos diretos dos moradores com os executores das obras. No relato a seguir, um morador descreve o conflito e, posteriormente, afirma ter chegado a receber ameaças.

Igual está na minha sala lá. Eles fizeram a canaleta, que desce a água desaguando lá, e passa ali por trás aqui em casa. Então a minha parede fica muito úmida, e eles falaram na época que não ia acontecer isso, que puseram massa forte e coisa e tal. Mas eu mexo com pedreiro e eu sabia que ia ter esse problema. E eles falaram que não. Igual, eu pinto lá embaixo dali a 15 dias já está tudo mofado de novo. Então isso não me agradou. Eu estou com essa dificuldade lá, que agora eu vou ter que pôr piso na parede porque está com muito mofo. Assim... eles fizeram coisa boa também, mas algumas coisas deixou a desejar. (...)

'Se você não quiser que desça a água aí, então a prefeitura, porque isso aqui é terreno da prefeitura, eles te tiram daqui'. Eu falei 'Eles me tiram mas me põe em outro lugar, porque eu moro aqui há 30 anos. Vocês podem me tirar daqui que é uma beleza. Eu quero uma casa igual está aqui, com mesmo valor, vocês me põe em qualquer lugar.' Aí eles ficavam meio... Eu tive umas briga feia (Morador, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

Os responsáveis pela execução das obras, de fato não tinham responsabilidade sobre as decisões projetuais, mas também não tinham o direito de fazer ameaças aos moradores. Ao longo da realização do grupo focal, os moradores relataram que eram tratados com falta de educação e ignorância. "Eles pensaram que nós éramos muito burros, muito ignorantes. Eles quebraram a cara".

Cabe ressaltar que uma dificuldade apontada foi a do gerenciamento dos subcontratados pela empresa. Assim, esse tipo de conduta pode ter sido não da empresa, mas dos subcontratados, já que o engenheiro responsável pela RJ Engenharia relata ser um dos focos da empresa o trabalho com o setor habitacional de baixa renda. Se for o caso, uma maneira possível de lidar com os conflitos é através do fornecimento de mais informações aos trabalhadores e de um processo de sensibilização à realidade com a qual estão lidando, para que esses se comprometam com o propósito da empresa e da intervenção.

De qualquer modo, essa falas mostram o potencial dos próprios moradores em lidar tanto com a fiscalização das obras como com a gestão dos conflitos. Quando o trabalho de fortalecimento e *empoderamento* social é feito, os moradores, que muitas vezes detêm o conhecimento prático em empreitadas como essas, se sentem

confiantes e mostram sua capacidade em lidar com as situações adversas por que passam durante o processo de regularização. Aqui cabe crédito então não só aos moradores, mas à equipe multidisciplinar da PJF responsável pela RF na VSN, que soube valorizar os moradores e incentivá-los nessa difícil tarefa de fiscalização de obras. Segundo técnica da PJF, “não tinha condições da obra andar sem a mobilização social”.

Ainda, o bom trabalho dos técnicos da PJF se estendeu a, além de conciliar essas situações de conflitos, explicar aos moradores as dificuldades orçamentárias que impediam o atendimento à todas as solicitações. Assim, apesar dos diversos problemas encontrados no decorrer das obras, os moradores sabiam que nem tudo solicitado poderia ser atendido, devido ao limite da verba disponível para as obras. E controlar essa ansiedade por melhorias foi um grande desafio colocado. “O recurso era reduzido, mas o anseio da população não, era ilimitado. Era o momento deles reivindicarem, e era muito difícil controlar essa ansiedade” (Técnico da PJF, em entrevista realizada no dia 20/09/2018).

Por mais difícil que tenha sido conduzir essa negociação, a ideia conseguiu ser transmitida aos moradores.

Claro que a gente não tinha poder pra falar ‘eu quero é desse jeito’, eles falavam ‘desse jeito não da pra fazer porque a verba que nós recebemos é essa, da pra fazer desse jeito’, aí nós dependendo, o que vier é lucro. Acaba a gente negociando (Morador, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

A participação dos moradores também foi eficaz durante as reuniões promovidas pelas PJF com a Comissão de Acompanhamento do programa. Nelas, os moradores relatam que apresentavam os problemas que avistavam e faziam sugestões de mudanças ou acréscimos, que eram ponderadas e por vezes acatadas pelos técnicos. Para exemplificar, um dos moradores conta que, a princípio, uma contenção em madeira estava prevista para o muro atrás de sua casa. Com a experiência que possuía de seu trabalho como pedreiro, o mesmo questionou a eficácia desse método para o caso, e conseguiu que o projeto fosse alterado em seu benefício. Outro morador relata também que, no projeto para a VSN, não havia rampa de acessibilidade. Assim, perante sugestões dos moradores, uma rampa foi considerada e executada.

Independente da veracidade daquilo que estava ou não presente em projeto, o que nos importa é verificar que as reuniões e a participação dos moradores, apesar de por vezes conflituosa, foi efetiva. Quando os próprios moradores afirmam que tiveram poder de argumentação e convencimento sobre alguns aspectos, isso revela um elevado grau de envolvimento e pactuação entre habitantes e condutores do processo de regularização fundiária. Decerto, é um fator positivo a ser destacado, devido à dificuldade em se chegar a tal nível.

Por fim, no dia 06 de dezembro de 2006, foi realizada reunião de encerramento da execução do Programa Habitar Brasil no assentamento. Alguns depoimentos prestados pelos moradores revelam as impressões que ficaram:

“Em relação ao término dos trabalhos de 2006, gostaria, mais uma vez, de expor meu mais ardente agradecimento pela competência e esforço, base sólida e fundamental para mostrar o desenvolvimento e o apreço às famílias assistidas pelo Programa HBB da Prefeitura de Juiz de Fora” – José dos Santos, membro da Comissão de Acompanhamento do Programa.

“A Vila, hoje, é muito mais agradável para se morar” – Gilmar da Silva, membro da Comissão de Acompanhamento do Programa (JUIZ DE FORA, 2002, p.208).

Durante esta reunião foi realizada ainda pesquisa de satisfação da comunidade com o trabalho físico-social realizado, onde, em uma faixa que vai de muito satisfeito a insatisfeito, 24% dos moradores se mostraram muito satisfeitos e 70,3% satisfeitos em relação ao abastecimento de água; 20% se mostraram muito satisfeitos e 71% satisfeitos em relação ao esgotamento sanitário; quanto à inundações e alagamentos, 22,1% se disseram muito satisfeitos e 64,8% satisfeitos; quanto à coleta de lixo, 14,2% se mostrou muito satisfeito e 74,2% satisfeito; em relação ao serviço de rede elétrica, 12,3% estavam muito satisfeitos e 82,6% satisfeitos; por fim, 12,1% dos moradores se mostraram muito satisfeitos com o acesso à escola e 82,1% se mostraram satisfeitos (JUIZ DE FORA, 2002, p.301). Através desses dados podemos perceber que a aprovação da comunidade quanto aos serviços implantados é de aproximadamente 90%. Claro que não podemos perder de vista o momento da condução da pesquisa e o fato de ela ter sido aplicada pela própria PJF, o que pode ter induzido os moradores a emitirem opiniões favoráveis ao projeto.

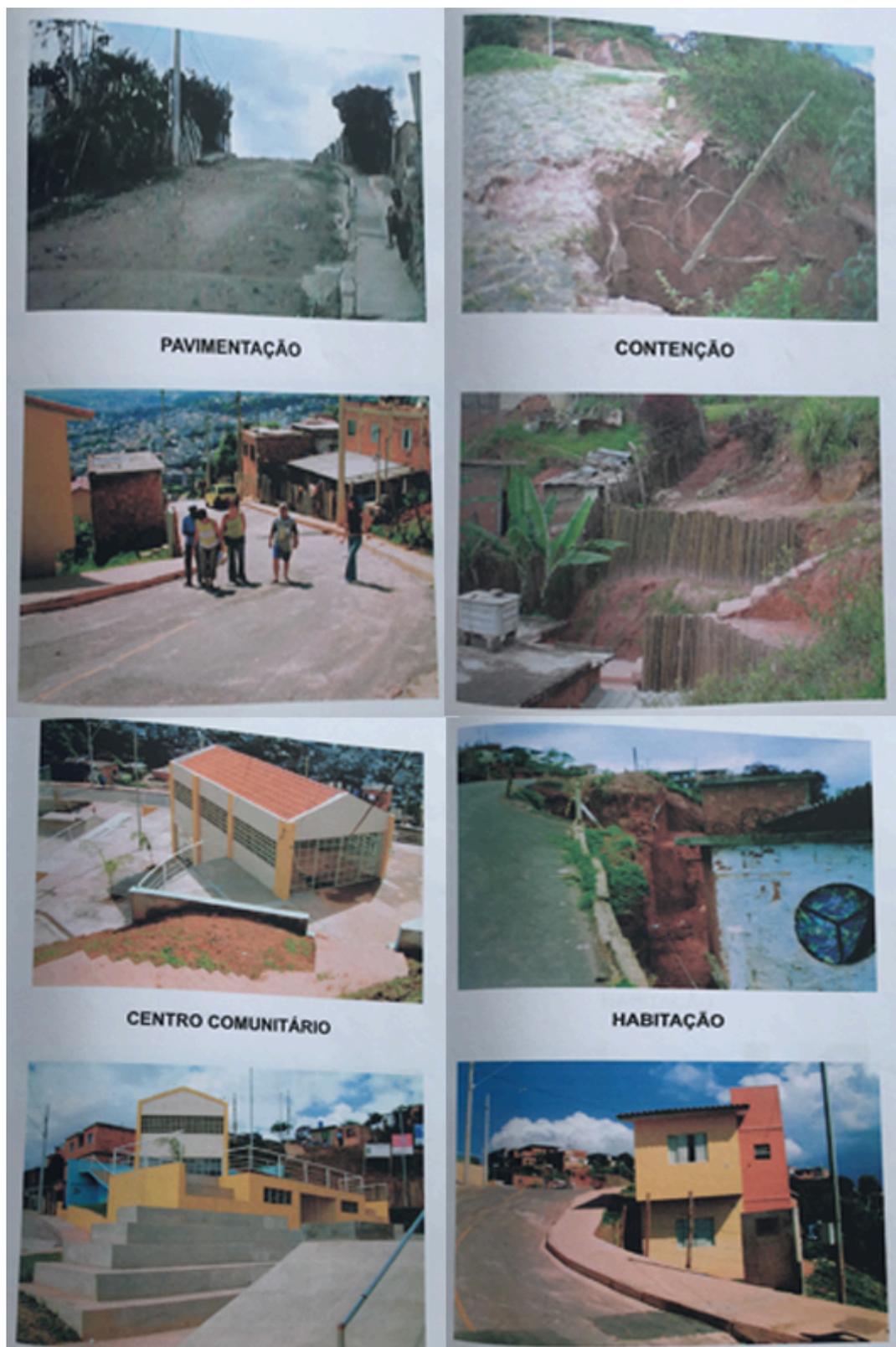
Os relatórios de desempenho e vistorias nos dão pistas também da qualidade das intervenções e impactos provocados por estas na Vila Sô Neném. Em 2005 é dado o seguinte parecer:

Percebe-se a efetiva melhoria da qualidade de vida através da urbanização, novas moradias e a ampliação do sistema de abastecimento de água e captação de esgoto. Tais ações elevaram significativamente a qualidade ambiental da área. Outro fator que tem contribuído na Educação Ambiental tem sido as atividades socioeducativas como palestras, cursos com a participação de parceiros (Defesa Civil, Agenda JF e Pastoral da Criança). Verificou-se que a comunidade tem respondido positivamente às ações desenvolvidas na área ambiental, demonstrando participação e preocupação com equipamentos públicos, através da solicitação de placas educativas (já atendidas) e constante fiscalização (JUIZ DE FORA, 2002, p.295).

Em outubro de 2007, vistoria constata a área como totalmente mudada, apresentando-se mais humanizada, com “ruelas calçadas, canaletas de águas pluviais, casas (...) com maior estabilidade e melhor aparência” (JUIZ DE FORA, 2002, p.215), enfim, todo o projeto concluído. Ainda, o parecer emitido informa da expansão de moradias na área.

Abaixo, apresentamos algumas fotografias da área mostrando o antes e depois da intervenção realizada (Figuras 17 a 19).

Figura 17: Fotos “antes e depois” Vila Sô Neném



Fonte: JUIZ DE FORA, 2002b.

Figura 18: Fotos “antes e depois” Vila Sô Neném



Fonte: JUIZ DE FORA, 2002b.

Figura 19: Atividades desenvolvidas na Vila Sô Neném



Fonte: JUIZ DE FORA, 2002b.

4.1.3 Dimensão ambiental

As intervenções na VSN, apesar de realizadas antes do ano de 2009, ou seja, antes da oficial inclusão da dimensão ambiental no escopo da regularização fundiária plena, já abrangiam este aspecto.

Com a identificação do assentamento como área de risco, e a vegetação bastante escassa, foi necessário uma atenção não só às obras de melhorias para reparar o risco, mas também às questões sanitárias e ambientais. Nesse sentido, para que a intervenção ocorresse, foi necessário o processo de licenciamento ambiental. Nele, ficou elaborada a proposta de educação sanitária e ambiental dos moradores (ESA), como já abordamos. Essa atuação levou à elaboração de um diagnóstico ambiental em parceria com os moradores do assentamento e, a partir desse diagnóstico, a PJF pôde oferecer cursos em parceria com a defesa civil. Os cursos objetivavam levar mais informações relativas à questão ambiental aos moradores, e também meios de multiplicação desses conhecimentos.

Para além de meios de informação dos moradores, é necessário que danos ao meio ambiente sejam reparados ao longo da intervenção. Dessa forma, consta no processo de licenciamento ambiental o projeto paisagístico para a VSN, que previa:

- arborização com espécies apropriadas nas vias a serem urbanizadas (entorno do campo e área de ligação situada entre a rua a ser aberta e a Rua Oscar Teodoro de Oliveira);
- reflorestamento das encostas mais íngremes. Estas áreas, classificadas como de Preservação Permanente, deveriam ser averbadas como tal no Cartório de Registro de Imóveis e cercadas (com mourões de concreto ou eucaliptos tratados com no mínimo 06 (seis) fios de arame liso e com altura de 1,80m), de modo a ter limites bem definidos a fim de evitar que fossem novamente ocupadas;
- após a conclusão do projeto paisagístico, a arborização deveria ser monitorada trimestralmente até que esta tivesse completado 2 anos de implantação, de modo a garantir que estivesse apta à sobrevivência.

O acompanhamento das áreas verdes do assentamento de fato aconteceu, e as vistorias foram essenciais na reparação de danos que começaram a acontecer após a finalização da intervenção.

Quanto à arborização implantada, observamos que as árvores estão em situação bastante precária. Aparentemente estas não receberam tratos de manutenção e sofreram injúrias devido à ação de vândalos, que em vários casos eliminaram por completo as árvores. Portanto, é necessário que a arborização seja refeita e que seja acompanhada por ações educativas para que os moradores, em vez de vândalos, sejam corresponsáveis pela manutenção das árvores plantadas (JUIZ DE FORA, 2002, p.45).

Além das depredações na arborização do assentamento, também foram diagnosticado danos nas áreas de preservação.

No ano seguinte (2006), outro relatório produzido durante vistoria técnica aponta que os danos nas áreas de preservação haviam sido reparados, apontando para uma regeneração natural bem desenvolvida. Quando à arborização viária e das praças, que havia sido replantada, ainda não encontrava-se em situação ideal. Assim, ficou concluído que para a preservação efetiva da arborização, era necessário um trabalho educativo a longo prazo. Uma das alternativas criadas foi a parceria com o projeto social Pequenos Jardineiros. Ao fim do mesmo ano, esse grupo realizou o plantio de mudas nas praças, incentivando o cuidado pelos moradores.

Em outubro de 2007, vistoria constatou que as encostas estavam “contidas, escoradas e recobertas com vegetação” (JUIZ DE FORA, 2002, p.215). Quanto aos condicionantes do licenciamento ambiental, tem-se que as Áreas de Preservação Permanente foram delimitadas e encontravam-se recobertas por vegetação, com apenas uma delas tendo sido violada para abrigo de dois cavalos.

Por fim, vemos a importância do acompanhamento e das vistorias para o sucesso da intervenção em sua dimensão ambiental. Na VSN, o monitoramento foi encerrado apenas em 2009. Sem eles, a área teria sido de pronto depredada, como foi, e não haveria um esforço no sentido de nova reparação e maior informação da população. Os hábitos, costumes e valores não são alterados rapidamente, e eles em muito influenciam na preservação e manutenção do assentamento.

4.1.4 Dimensão urbanística

Como vimos, a regularização fundiária promovida na Vila Sô Neném foi possibilitada através do Programa Habitar Brasil. Esse programa envolvia a

dimensão urbanística, mas não necessariamente atrelada às dimensões jurídico-dominial e físico-social de um assentamento. Assim, em Juiz de Fora, 45 AEIS tiveram seus Planos Urbanísticos Locais elaborados. Esses planos, que visavam o estabelecimento de diretrizes para intervenção em cada uma das áreas, foram base para a elaboração de uma Minuta de Lei contendo parâmetros urbanísticos para as AEIS que haviam sido alvo dos PULs. Entretanto, a Minuta não chegou a ser aprovada e, ainda que fosse, nenhum dos assentamentos estudados nesta dissertação encontra-se nas áreas de abrangência da mesma.

Dessa forma, tanto a Vila Sô Neném como os demais assentamentos estudados, após o processo de Regularização Fundiária por que passaram, continuaram a seguir as diretrizes ditadas nas Leis Nº 6908/86 (parcelamento do solo), Nº 6909/86 (código de edificações) e Nº 6910/86 (uso e ocupação do solo). Segundo técnico da PJF, ela não se preocupou com esta dimensão da regularização fundiária plena.

O assentamento foi reconhecido da forma que ele estava. (...) Pra reconhecer a situação real, consolidada, não tem nenhum decreto. É aprovado na SAU com base em nada. Eles não verificam, por exemplo, 'ah essa via, de acordo com a legislação de loteamento de interesse social é a via mínima, é menor do que a via mínima estabelecida', não. A parte da legislação dos parâmetros urbanísticos ela é bem falha, porque tem essa de loteamento popular (Decreto Nº 5021/94), tem essas diretrizes, mas isso não se aplica à realidade já consolidada (Técnico da PJF, em fala durante conversa no dia 29/01/2018).

4.2 Vila Mello Reis

A Villa Mello Reis é uma AEIS tipo 2⁴⁷, com 44.703 m² de área e com aproximadamente 209 domicílios⁴⁸. A área pertence à Prefeitura Municipal de Juiz de Fora e está situada no bairro Santa Cruz, região norte do município (Figura 20).

⁴⁷ Vide definição no tópico 4.4. *Aspectos recentes da política habitacional*. desta dissertação.

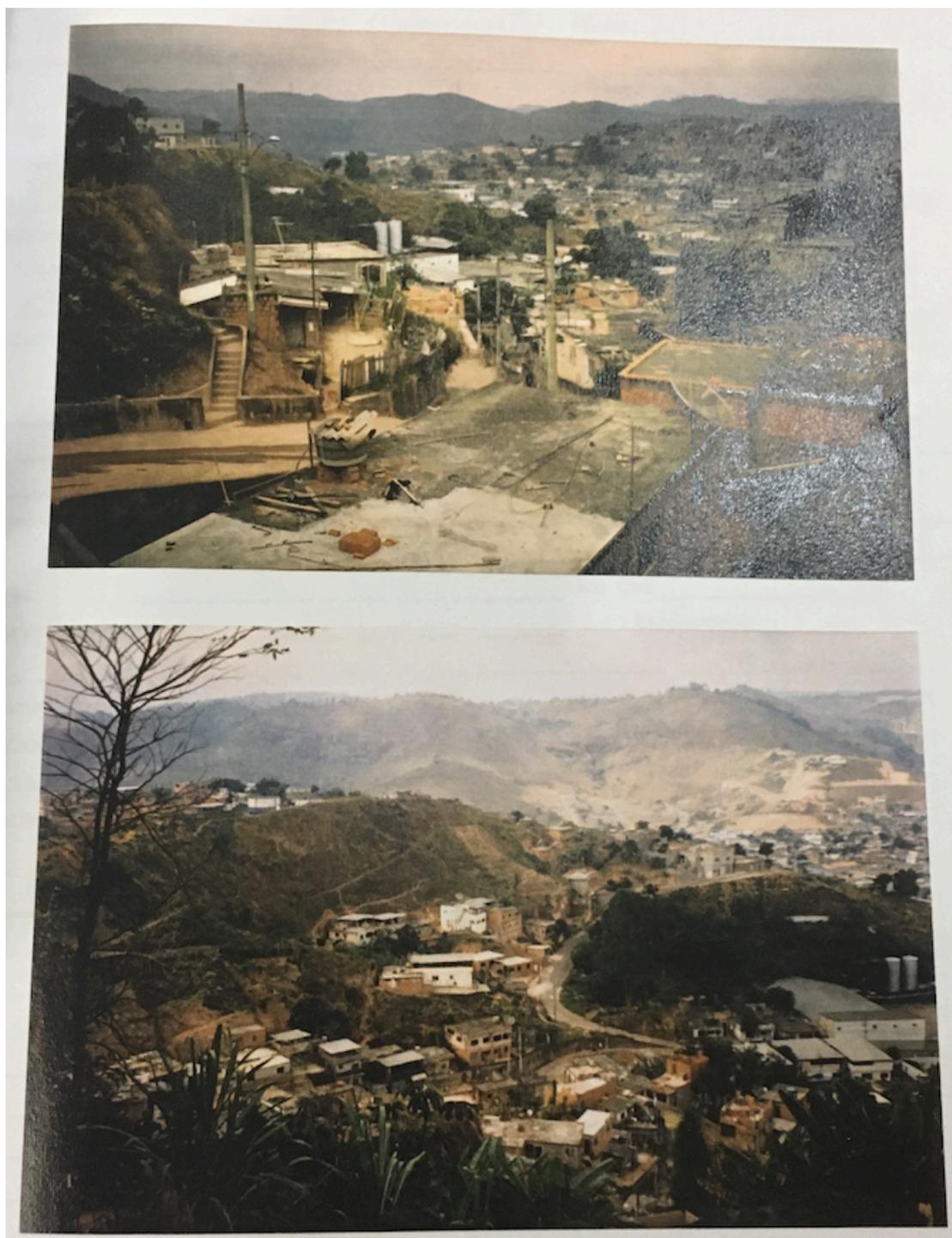
⁴⁸ Dado levantado em 2006. Fornecido à autora pela SEPLAG.

Figura 20: Localização aproximada da Vila Mello Reis no bairro Santa Cruz, Juiz de Fora (sem escala).



Fonte: Produzido pela autora com base no Google Maps, acesso em 29 de agosto de 2018.

Figura 21: Fotos da Vila Mello Reis em 2003.



Fonte: JUIZ DE FORA, 1984, p.300.

Encontramos muitas dificuldades para trabalhar com esse assentamento. Primeiramente, o contato com os moradores se mostrou muito restrito, e o intermédio através da Sociedade Pró Melhoramento do Bairro menos sucedido ainda. A então líder da SPM não é moradora da VMR e sequer conhecia a realidade da área, revelando sua invisibilidade perante as demandas do bairro como um todo.

Segundo morador da área:

Sempre teve um líder aqui. Teve uma época que até eles andavam de noite, na época que roubavam muito. Eles andavam aí de noite. Que era bom era. Isso aqui não tinha nada não, mas era bom. Hoje não tem líder daqui não... tem não. (...) Os líderes antigos uns foram embora... outros morreram... (Morador, em fala durante entrevista realizada no dia 20/08/2018).

Ainda, a Vila Mello Reis foi o único dos assentamentos selecionados que não foi parte de um processo de regularização fundiária financiado por órgão externo à administração municipal, ou seja, com exigências de publicações e relatórios de andamento. Assim, as intervenções nessa área se deram de forma lenta e gradual ao longo dos anos, à medida que a necessidade surgia e a PJF dispunha de recursos para agir, e sem que fossem documentadas e arquivadas, não sendo inclusive de conhecimento de todos os técnicos da SEPLAG.

Essa falta de informações nos meios oficiais nos fez caracterizar a área, na pesquisa exploratória dos assentamentos, como um tipo-ideal em que o processo de titulação havia sido realizado sem que melhorias infraestruturais fossem implementadas. Entretanto, e não surpreendentemente, a realidade é que não temos etapas isoladas no processo de regularização fundiária, como a bibliografia estudada bem nos mostrou nos capítulos introdutórios. As ações de regularização fundiária se manifestam de modo complexo na realidade, e os casos reais são marcados por grande heterogeneidade.

Dessa forma, com as poucas entrevistas realizadas, identificamos que, antes que as ações em prol da titulação da área fossem iniciadas, um longo período de pontuais melhorias infraestruturais se deu.

A prefeitura fazia obra de mutirão com a comunidade e algumas obras foram contempladas na Vila Mello Reis. Então já era uma área ocupada, de maneira irregular, onde a prefeitura, até pra dar uma condição razoável de moradia pra aquele povo, promoveu algumas obras de mutirão com a comunidade. Então era exatamente isso. O pessoal começou a morar de forma precária, as moradias de forma improvisada, sem infraestrutura nenhuma, e que ao longo do tempo a prefeitura, junto com a própria comunidade, ia realizando obras (Técnico da PJF, em fala durante entrevista realizada no dia 18/09/2018).

Essas obras de mutirão aconteceram entre os anos de 1982 e 1988. Nelas, a PJF fornecia o material e um acompanhamento técnico, mas quem de fato compunha a força bruta do trabalho eram os próprios moradores. Através desse esquema foram realizados na VMR as obras de contenção de encostas, rede de água pluvial e melhorias na pavimentação. Dentro da PJF, o responsável pela

coordenação desses processos era o Grupo de Apoio Comunitário (GAC), criado na primeira administração do prefeito Tarcísio Delgado. Esse mesmo grupo foi responsável também pela implantação de uma fábrica de sabão na VMR, visando geração de emprego e renda aos moradores. A fábrica era então gerida e mantida pelos moradores, com algum incentivo da prefeitura vindo através do GAC.

Além disso, nos foi informado também, em entrevista, que a rede de energia elétrica e a rede de esgoto foram implantadas através das empresas responsáveis Cemig e Cesama, com aval da prefeitura municipal.

Concluídas as informações sobre a implementação da infraestrutura na área à qual tivemos acesso, passamos ao processo de titulação, que, segundo técnico da PJF,

foi um coroamento de um processo, uma parceria que já havia com a comunidade. (...) Primeiro os moradores clamaram por infraestrutura, depois de chegada a infra, os moradores passaram a pedir o documento de propriedade ou de posse. A comunidade, a associação pediam. Como a prefeitura já tinha contato com os moradores devido às obras de mutirão, o contato ficou mais fácil, o canal com a prefeitura ficou estreito (Técnico da PJF, em fala durante entrevista realizada no dia 18/09/2018).

4.2.1 Dimensão jurídico-dominial

Embora a área estivesse incluída desde 1984 para desenvolvimento comunitário, ano de abertura do processo administrativo, a titulação só pôde de fato ser iniciada em dezembro de 1986, quando da criação da CORE e da formalização de uma estrutura administrativa capaz de dar conta do processo. Contudo, face ao grande número de casos a serem tratados e pouco contingente técnico, a CORE ficou condicionada à racionalização de esforços de maneira a otimizar os resultados. Por esse motivo, que se repete em outras instâncias responsáveis pelo andamento do processo, a titulação da Vila Mello Reis só veio a ser concluída no ano de 2008.

Para lidar com a falta de mão de obra necessária, a primeira medida adotada pela Administração Municipal foi a realização dos procedimentos jurídicos, tendo sido eles: memorial descritivo contendo o processo de individualização dos lotes, desmembramento de terreno e a posterior fusão de terrenos, e laudo para desafetação. Tal atitude se pautou na justificativa de que, muitas vezes, os trabalhos

referentes às áreas física (topografia) e social acabam tendo que ser atualizados após a conclusão dos trâmites jurídicos, devido à longa tramitação nesse campo, ocasionando maiores custos à Administração Municipal.

Segundo consta no processo administrativo referente à área (JUIZ DE FORA, 1984, p.48 a 54), em 1990 a Vila estava “ocupada por pequenas habitações, pobres, simples e construídas com materiais leves, mal distribuídas” e dispostas sobre solo argiloso e bastante friável (que se fragmenta facilmente), coberto basicamente por capim.

Após dificuldades internas de encaminhamento do processo, como a demora em se realizar o levantamento topográfico-cadastral (ainda por falta de contingente técnico e, além disso, material) foi elaborado, em julho de 1996, o auto de regularização. Nele, constava a informação de que a área era, à época, provida de infraestrutura básica, quais sejam: rede de água potável, esgoto sanitário e energia elétrica. Com relação aos equipamentos comunitários, os ocupantes serviam-se dos equipamentos presentes no Bairro Santa Cruz, fato que foi considerado satisfatório. Assim, de posse dessas informações e do levantamento topográfico-cadastral, foi possível o cadastro básico da divisão da área, sendo ela: lotes (27.791,73 m²), PJJ (11.364,89 m²) e passagens e ruas (5.546,38 m²), totalizando os 44.703,00 m².

A partir deste auto, a CORE, o IPPLAN e, em sequência, o então prefeito Custódio Mattos, aprovaram em julho de 1996 a regularização fundiária (apenas no âmbito da titulação) da área correspondente à Vila Mello Reis.

Para dar sequência ao processo, a administração viu como necessária a elaboração de Lei municipal que regesse a concessão de uso que se pretendia para a área, fato que foi consumado com a promulgação da Lei Nº 9.206, de 16 de janeiro de 1998.

Lei N.º 9.206 - de 16 de janeiro de 1998.

Dispõe sobre a concessão de uso, como direito real resolúvel, das áreas públicas que menciona e dá outras providências. A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º - É o Prefeito Municipal autorizado a conceder o uso, como direito real resolúvel aos seus ocupantes, dos lotes constantes do plano do "Loteamento Popular do Município Vila Mello Reis", localizado no Bairro Santa Cruz.

Art. 2.º - A área objeto da concessão de uso será utilizada pelo concessionário, exclusivamente para fins de moradia, para uso próprio e dos familiares, vedada a sua transferência pelo prazo de 08 (oito) anos.

Parágrafo Único - Transcorrido o prazo mencionado neste artigo, o concessionário poderá transferir a concessão de uso, desde que haja expressa anuência do Município concedente.

Art. 3.º - A concessão de uso de que trata esta Lei será outorgada por prazo indeterminado e a título gratuito, somente se resolvendo na hipótese de o concessionário dar à área destinação diversa da estabelecida no artigo anterior.

Art. 4.º - É o Prefeito Municipal autorizado a regularizar as construções situadas nos lotes referidos no art.1.º, desde que o concessionário do lote apresente requerimento contendo a descrição das obras realizadas, dispensada a apresentação de planta.

§ 1.º - Se em ordem, o pedido será deferido e expedido o termo de regularização da edificação.

§ 2º - A elaboração de planta será obrigatória quando houver solicitação de aprovação de projeto de construção ou acréscimo nas edificações já existentes nos lotes referidos no "caput" deste artigo, constatados no termo de regularização de edificação próprio.

Art. 5.º - Ficam remetidos os créditos tributários provenientes das taxas de licença para execução de obras e urbanização de áreas particulares e serviços diversos devidos em decorrência dos pedidos de regularização de edificações construídas no "Loteamento Popular do Município Vila Mello Reis".

Art. 6.º - As despesas decorrentes do cumprimento desta Lei correrão á conta de dotação orçamentária própria.

Art. 7.º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Paço da Prefeitura de Juiz de Fora, 16 de janeiro de 1998.

a) TARCÍSIO DELGADO - Prefeito de Juiz de Fora.

a) GERALDO MAJELA GUEDES - Secretário Municipal de Administração (JUIZ DE FORA, 1984, p.151).

Nessa lei nos chama atenção o fato de que a transferência da posse e do direito de uso que foi concedido mediante CDRU, ficam vedadas aos concessionários (ou seja, aos moradores beneficiários da titulação) por um prazo de oito anos. Essa proibição não é única ao caso da Vila Mello Reis, e constantemente aparece nos processos de regularização fundiária de assentamentos de baixa renda. Entretanto, a tentativa de restringir ou condicionar o direito à transmissão por ato *inter vivos* do imóvel é uma prática controversa. A prática, que busca forçar a permanência da propriedade nas mãos do beneficiário da RF, ou ao menos condicionar a sua transferência, sujeitando-a a um determinado período de tempo, pode ser questionada quanto à sua eficácia prática, uma vez que proibições desse tipo podem favorecer a criação de novas situações irregulares. Esse é um debate complexo que avançará um pouco mais no capítulo seguinte.

Dando sequencia ao processo, em 2003 foi elaborada a planta de loteamento para a Vila, que segue:

Figura 22: Planta de loteamento da Vila Mello Reis, de 30/05/2003.



Fonte: JUIZ DE FORA, 1984, p.164.

Em 2003 foi realizado também diagnóstico socioeconômico da área, do qual se destaca ser esta uma área totalmente habitacional e de baixa renda, em que 53,38% dos imóveis têm bom padrão construtivo, enquanto 40,60% estão em condições ruins. 95,49% dos moradores ocupam imóvel próprio, 3,01% cedido e 0,75% alugado. 100% dos imóveis possuem abastecimento de água através da rede pública e são atendidos por coleta de lixo, 93,23% possui energia elétrica ligada diretamente da rede e 95,38% possui esgotamento sanitário ligado à rede pública (JUIZ DE FORA, 1984, p.301 a 308).

Realizados esses estudos mais aprofundados, novo auto de regularização foi elaborado em março de 2004, agora com maiores especificações das áreas pertencentes à Vila Mello Reis. Assim, a divisão ficou da seguinte maneira:

- Área total dos lotes = 33.584,22 m²;
- Áreas da PJF = 3.664,37 m²;
- Áreas de passagens = 1120,74 m²;
- Área de logradouro = 2499,50 m²;

- Áreas *non aedificanti* = 3834,17 m²;
- Total = 44.703,00 m².

De posse desse novo e último auto, o Cartório Olavo Costa, Registro de Imóveis, 3º ofício, Zona A, emitiu, em junho de 2004, certidão sob matrícula nº 49.347, delimitando a área referente à Vila Mello Reis e o parcelamento aprovado para fins de regularização.

Por fim, em 30 de janeiro de 2008, foram registrados em cartório os termos de concessão de uso com o direito real resolúvel, com abertura de uma matrícula para cada lote. A solução adotada para situações em que mais de uma família residia em um mesmo terreno foi a definição de percentagens pertencentes a cada uma, estabelecida no próprio termo.

Mesmo que breve, essa descrição nos mune de informações sobre um assentamento em que a titulação foi realizada de maneira individualizada, em contraposição ao que vimos no caso da Vila Sô Neném. Assim, as análises de ambos os casos, quando em conjunto, se complementarão de modo relevante para a composição do capítulo a seguir.

4.3 Alto Santo Antônio

O Alto Santo Antônio, último assentamento que foi alvo de nossos estudos, está localizado no bairro Santo Antônio, região sudeste do município de Juiz de Fora (Figura 23) e é caracterizado como uma AEIS tipo 3⁴⁹. Diferentemente dos dois assentamentos anteriores, que eram caracterizados como AEIS tipo 2, o Alto Santo Antônio era um assentamento mais carente em infraestrutura básica, já sendo uma área que mostrava a necessidade de esforços no sentido de suprir essa demanda. Sendo assim, foi o assentamento identificado por nós para investigar as intervenções na dimensão físico-social quando desacompanhadas da dimensão jurídico-dominial. Identificamos ao longo da pesquisa de campo que o processo de titulação foi iniciado, mas devido à dificuldades enfrentadas não foi levado adiante, como relataremos a seguir.

⁴⁹ Vide definição no tópico 4.4. *Aspectos recentes da política habitacional*. desta dissertação.

Figura 24: Vista do Alto Santo Antônio, a partir da parte baixa do bairro, em 21/09/2018.



Fonte: Arquivo pessoal.

A ocupação da área é anterior ao ano de 1992, ano em que a Administração Municipal, pela primeira vez, reconheceu a necessidade de realização de estudos para viabilizar a regularização fundiária da área. Esse reconhecimento está atrelado às constantes solicitações de melhorias por parte da associação de moradores, que, desde o início da ocupação, lutou pelos interesses do assentamento. Ainda, também desde o início, já é possível perceber estratégia de permanência por parte dos ocupantes, de acordo com a fala de uma das primeiras moradoras.

Aí uma dona falou com meu marido: 'Vê se você consegue levar mais gente pra cima, porque pra não ficar muito desanimado, porque se não o pessoal chega e tira vocês de lá'. Aí ele pegou, conversa daqui, conversa dali. 'ô gente, se vocês quiserem, subam lá pra cima, vocês sobem lá pra cima'. E foi subindo e foi subindo. Foi arrumando uns com os outros, os que tinha água foi arrumando, os que tinha luz foi arrumando. Né, e ali foi chegando. Aí depois, quando já tinha um punhadinho de gente bem bom, aí eles 'ô gente, num pode', as pessoa estavam adoecendo e não tinha como buscar. Não tinha, não tinha rua, não tinha nada. Chamava, mas como é que a ambulância ia vir? Não chega, né. Aí eles pegaram, fizeram uma reunião, aí que começaram a abrir a rua, na mão, no braço (Moradora, em fala durante entrevista realizada no dia 02/10/2018).

Segundo Boaventura de Sousa Santos, dentre outros autores, o desenvolvimento da ocupação faz crescer os custos políticos das remoções, atuando, de fato, como uma estratégia contra a remoção do assentamento. No trecho abaixo, o autor discursa sobre implementação de melhorias infraestruturais e habitacionais, mas este fator também se aplica ao estímulo de novas ocupações.

Perante isto, os habitantes das favelas sempre procuraram organizar-se de modo a melhorar as condições de habitabilidade, criando várias redes de água e de electricidade administradas pelos utentes, constituindo brigadas de trabalho (sobretudo nos fins de semana) para melhoria das ruas e outras infraestruturas colectivas. Procuraram sobretudo maximizar o desenvolvimento interno da comunidade e garantir a segurança e a ordem nas relações sociais entre os habitantes com o objectivo de, fortalecendo as estruturas colectivas, fazer subir os custos políticos e sociais para o aparelho de estado de uma eventual destruição ou remoção forçadas (SANTOS, 1988, p.11).

Outra questão que surge a partir dessa análise é a relação das obras com a noção de propriedade, entendida neste caso como a sensação de segurança da posse da terra. Segundo Kawahara (2017, p.134), “a forma de o proprietário se manter como proprietário é a construção”. Assim, mais uma vez, fica exposta a necessidade da ocupação ser seguida da construção das habitações e das melhorias como abertura de ruas e acesso à iluminação e água. Os moradores, através desse processo, buscam a consolidação do assentamento e a sensação de segurança da posse daquele espaço de terra ocupado.

Segundo Valle (2012), o crescimento do bairro teve maior impulso na década de 1950, e a ocupação começou pela parte de cima, devido à localização em relação aos bairros vizinhos. Entretanto, foi a parte baixa que mais se desenvolveu, configurando-se como centro de bairro. Desse modo, deu-se a grande segregação física e pessoal entre o Bairro Santo Antônio e o Alto Santo Antônio. Os próprios moradores apontam que os “de cima” são mais carentes que os “de baixo”, e chegam a não se reconhecer como moradores do mesmo bairro, já que até a estrutura urbana é segmentada (VALLE, 2012).

Antes das intervenções, a área possuía moradias em diversos estágios construtivos, desde barracos de material improvisado a casas em alvenaria. A água chegava aos moradores através de encanamento improvisado que saía das caixas d'água instaladas nas ruas ou, anterior a isto, através de caminhões pipa. Não havia serviço de telefonia nem rede de esgoto, e a rede de energia elétrica atendia apenas uma pequena parte das habitações. As vias não possuíam sistema de drenagem e pavimentação, tendo sido o escadão de acesso construído através de mutirão pelos moradores. O único serviço público considerado satisfatório, segundo relatório de diagnóstico, era o serviço de iluminação pública. A área utilizava os equipamentos urbanos localizados na região mais baixa do bairro Santo Antônio, que fica a uma

distância entre 2 e 3 km (praça, Unidade Básica de Saúde (UBS), posto policial e Escola Municipal Dante Jaime Brochado) (VERTRAG, 2007).

Figura 25: Primeira caixa d'água instalada no Alto Santo Antônio.



Fonte: Arquivo do Prof. Antônio Carlos Lemos Ferreira.

O último levantamento oficial, fornecido da SEPLAG, data de 2006 e identificou 290 domicílios na área do assentamento. Trata-se de área de terreno particular, com aproximadamente 130.000m², adquirida do Espólio de Jorge Schultz Gonçalves (sucessor de Aparecido Lopes Gonçalves), em data de 11/02/2000, pela Sociedade Cooperativa Habitacional Morada Nova Ltda. No entanto, o Contrato de Compra e Venda não foi devidamente registrado, de modo que a área continua registrada em nome do Espólio de Jorge Schultz Gonçalves, havendo então desconformidade jurídica entre a situação de fato e a de direito até os dias atuais. “Pelo que restou apurado, a nominada Cooperativa tem a posse efetiva da terra, comprada ao preço de R\$80.000,00 através de Contrato Particular de Compra e Venda” (JUIZ DE FORA, 2010, p.82).

4.3.1 Dimensão jurídico-dominial

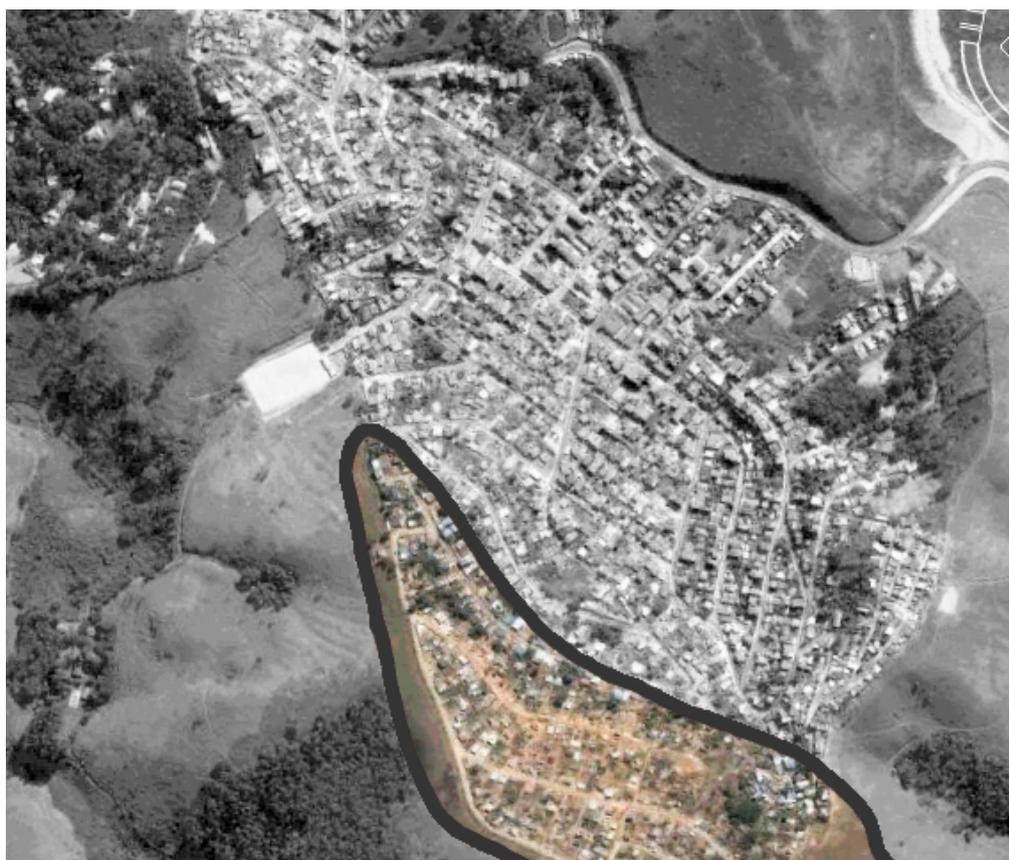
Antes mesmo da área ter sido comprada pela Cooperativa, ainda em 1992, houve intenção pela Administração Municipal em desapropriar o terreno para implantação de loteamento popular. Diversas dificuldades foram encontradas no caminho, como a confecção da planta do terreno total, visto que, devido à falta de informações das divisas no registro, não era possível fechar a poligonal correta em campo. Mesmo assim, em 29 de dezembro de 1992, foi emitido o Decreto Nº 4721, que objetivava mostrar interesse público sobre a área e justificar a desapropriação de 135.400,00 m² no loteamento correspondente ao bairro Santo Antônio. Tal decreto foi seguido de pedidos de revogação, já que não só dificuldades técnicas estavam sendo encontradas como também a falta de recursos financeiros impossibilitava a desapropriação. Desse modo, em 22 de outubro de 1993, o executivo emitiu o Decreto Nº 4888, que revogava totalmente o Decreto Nº 4721 do ano anterior.

Essa primeira iniciativa em relação ao assentamento já nos revela como, muitas, vezes o poder público tenta resolver ações através da publicação de leis ou decretos, como se essa alternativa fosse resolver problemas práticos enfrentados. Claro que a legislação tem seu papel fundamental para que as ações tenham validade e garantias legais, mas de nada adianta a promulgação de uma lei se o poder público não tem capacidade técnica ou financeira para fazer valer as palavras escritas. No caso do ASA, o decreto foi revogado e outras iniciativas passaram a ser cogitadas. Contudo, o reconhecimento do erro jurídico nem sempre acontece, e assim a realidade se distancia cada vez mais da situação legal.

Voltando ao caso, seguido a esses fatos, em 1994 é possível identificar uma denúncia, anexada ao processo administrativo nº 000278, informando um loteamento clandestino na área realizado pelos Srs. Paulo Mendes e Dante Pereira. Ambos lotearam um total de 540 lotes e estavam vendendo a moradores, mesmo não sendo estes os donos de fato da gleba. Além do ato de venda ilegal, havia ainda divulgação de promessa de urbanização pelo poder público, fato que não se confirmava e que colocava os moradores não só em risco financeiro, mas também físico, pelo fato da área ser considerada de risco (JUIZ DE FORA, 2010, p.48 a 51). Entretanto, pelo que consta no processo, nenhum encaminhamento foi dado à denúncia supracitada.

Morador do assentamento, em entrevista, relata o processo de ocupação sem mostrar conhecimento do loteamento clandestino que ocorreu. Segundo ele, ficou sabendo que estavam na verdade doando lotes na área do Alto Santo Antônio e, como morava de aluguel e tinha dificuldades para pagar, resolveu se mudar para o assentamento. Porém, “a gente chegou aqui e depois ficou sabendo que a gente tinha que dar alguma coisa pra ganhar né, você sabe... a famosa... vantagem”. Ou seja, além de terem sido de certa forma ludibriados, ao serem atraídos para uma área sem que houvesse uma clara oferta de venda dos lotes, os moradores compraram os lotes sem sequer firmar um contrato de compra e venda, mesmo que irregular. Ainda, a conformação física do assentamento corrobora a hipótese do loteamento clandestino, visto que a área foi ocupada já com a divisão de lotes e arruamento.

Figura 26: Vista área do Alto Santo Antônio antes das obras de infraestrutura.



Fonte: Arquivo do Prof. Antônio Carlos Lemos Ferreira, editado pela autora.

Com a área já ocupada, os moradores afirmam terem tido auxílio de um vereador, apelidado de João de Deus. Esse vereador, em parceria com o advogado

José Luiz dos Santos, articularam a atuação da Cooperativa Habitacional Morada Nova Ltda. no Alto Santo Antônio. Sabe-se que a fundação da Cooperativa aconteceu em 1996, com a finalidade de construir moradias e solucionar demandas habitacionais da população de baixa renda em diversos bairros de Juiz de Fora (VALLE, 2012). Porém, a forma como a Cooperativa chegou ao caso do ASA, buscando viabilizar a compra do terreno para regularizar a situação dos moradores, permanece nebulosa.

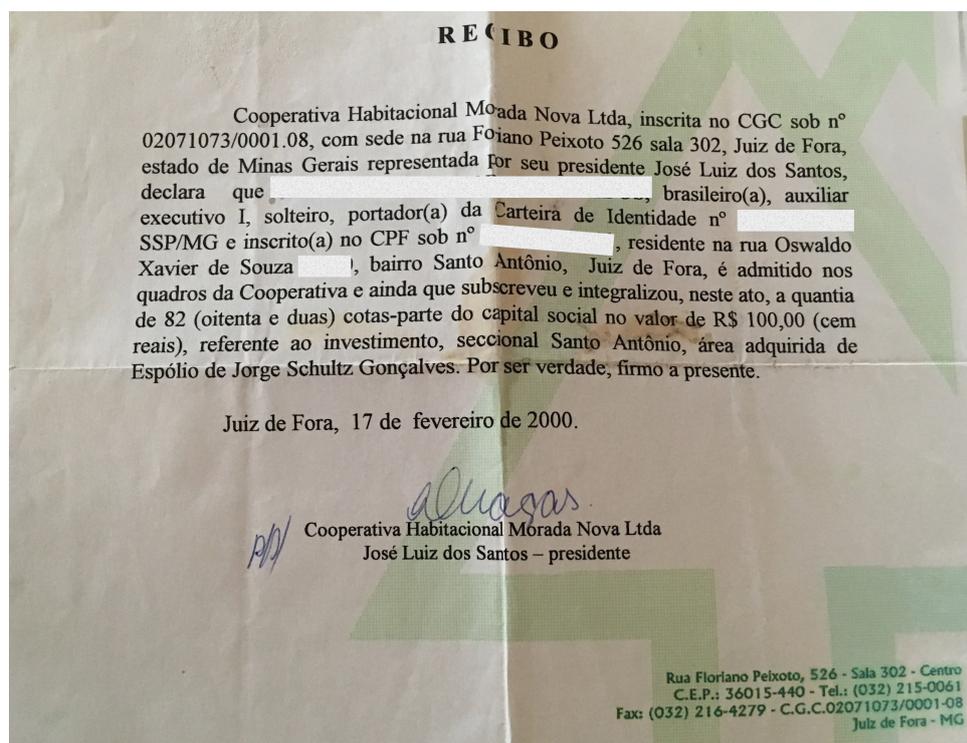
O vereador João de Deus formou uma Cooperativa aqui, e transformou em morada nova né, disso aí veio o que é hoje aí. (...) Acho que ele (vereador João de Deus) ligou com esse advogado aí, acho que... José Luiz... não sei se já tinha a Cooperativa ou se ele fundou ela e veio pra cá. (...) A gente mudou primeiro, aí o João de Deus ficou sabendo da situação nossa aí... isso aqui já era uma área que devia imposto alto pra Prefeitura... não compensava nem pagar... acho que os donos morreram também... entendeu. Aí o que que aconteceu, quando a gente formou a Cooperativa, a gente deu entrada e a gente acabou pagando, aí isso aqui não é invasão mais (Morador, em fala durante entrevista realizada no dia 29/09/2018).

Com isso, em 2000, a Cooperativa Habitacional Morada Nova Ltda, realizou o contrato de compra e venda da área. A venda correspondeu a aproximadamente 130.000 m².

Os moradores então, associados da Cooperativa, ficaram responsáveis pelo pagamento de parcelas. Através dessas parcelas a Cooperativa pagaria a quantia relativa à compra do terreno e promoveria algumas obras de infraestrutura não especificadas.

Eu tive três carnês, tá vendo aqui, só que a gente não quitou também não. Mas só com a entrada, tá vendo, tá no meu nome. Só com a entrada que a gente deu aqui, deu bastante dinheiro, porque eram muitos moradores, deu pra pagar o lote pro homem, pro dono aqui. O resto que a gente ia pagar do carnê era pra urbanizar, aí como eles não urbanizaram a gente parou de pagar. (...) Aí não urbanizaram e a gente teve que correr atrás da prefeitura. A gente tinha que ir em cima da cooperativa, mas a cooperativa também não recebeu. O pessoal parou de pagar... (Morador, em fala durante entrevista realizada no dia 29/09/2018).

Figura 27: Recibo de filiação de morador à Cooperativa Habitacional Morada Nova.



Fonte: Arquivo de morador, editado pela autora.

Em meio a esse processo conturbado, a venda do terreno não chegou a ser registrada, por motivos não informados no processo administrativo. Assim, o poder público, acionado pelos moradores e pelos vereadores interessados, passou a buscar nova solução para proceder com a titulação.

A alternativa estudada pela Administração Municipal foi a doação das terras para o município. Doadas as terras, a Administração poderia então proceder com a urbanização e titulação dos moradores através da concessão de direito real de uso. Desde esse parecer, promulgado em maio de 2004, foram tomadas medidas para proceder com a doação, entretanto foi encontrada grande dificuldade em contatar o espólio de Jorge Schultz Gonçalves, fato que impossibilitou o uso dessa alternativa. Assim, o caminho buscado não produziu o efeito esperado e acabou apenas por aumentar o processo jurídico confuso e truncado da área.

Após essa etapa mal sucedida, só em 2009, com a promulgação da Lei Nº 11.977, a Administração passou a cogitar uma outra forma para proceder com a

titulação da área. Nesse ponto, as obras de infraestrutura já haviam sido realizadas, independentemente do processo de titulação, como relataremos no item a seguir.

Cogitou-se então a aplicação do instrumento do auto de demarcação urbanística, passível de uso em domínio particular e podendo ser prosseguido caso o particular não se manifestasse após notificação. Segundo a Lei Nº 11.977 (atualmente derogada), o auto de demarcação deveria ser instruído com:

I – Planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, bem como seu número de matrícula ou transcrição e a indicação do proprietário, se houver;

II – planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis e, quando possível, com a identificação das situações mencionadas no inciso I do § 5º; e

III – certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes (BRASIL, 2009^a, artigo 56).

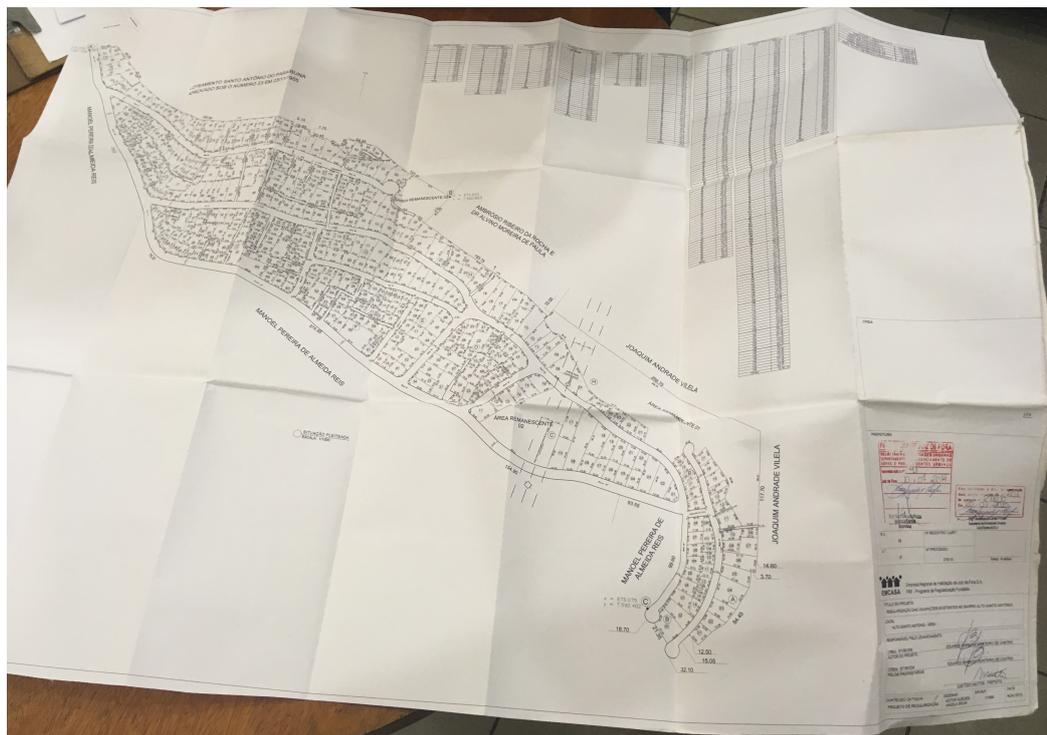
Além destes critérios, parecer da EMCASA indicava a necessidade de mais dois documentos a serem apresentados ao cartório:

IV – Auto de Demarcação Urbanística para Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, assinado pelo chefe do executivo;

V – Anotação de Responsabilidade Técnica – ART do Engenheiro Civil (JUIZ DE FORA, 2010, anexado na capa).

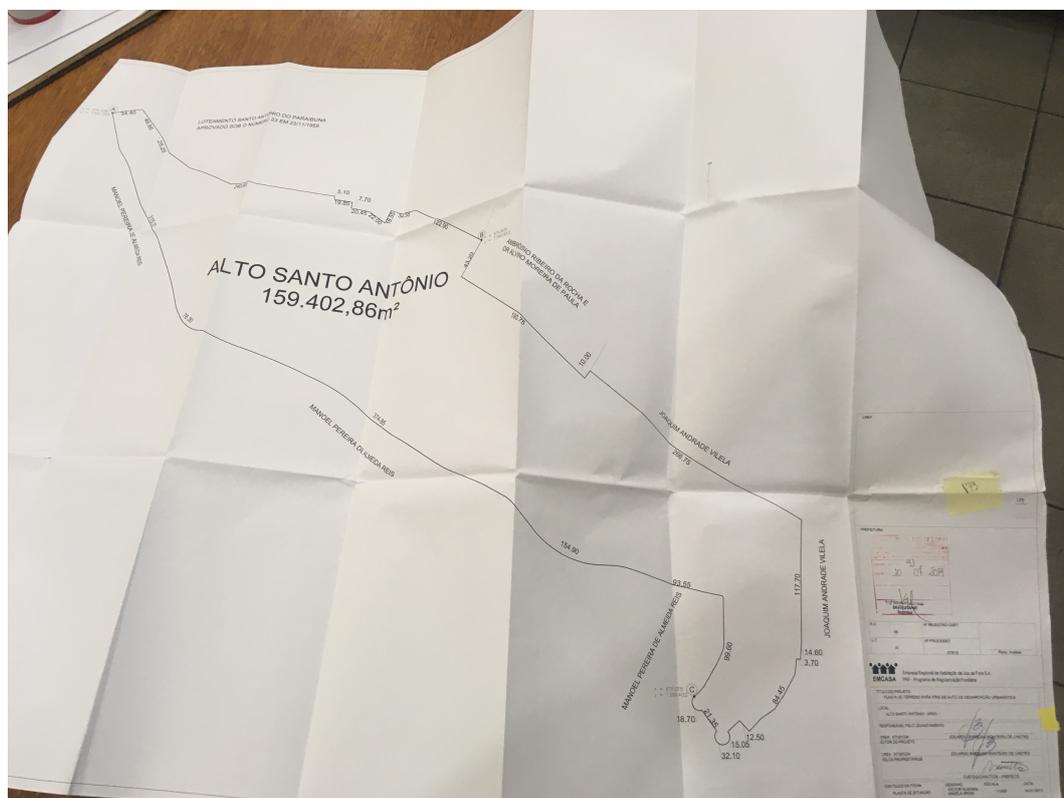
No sentido de cumprir essas demandas, foi dado prosseguimento ao processo e, em 2012, foram concluídas as plantas para fins de demarcação urbanística da área, assim como o memorial descritivo. A área ficou definida em uma metragem quadrada correspondente a 159.402,86m².

Figura 28: Regularização das ocupações existentes no Alto Santo Antônio.



Fonte: JUIZ DE FORA, 2010, p.177

Figura 29: Planta de terreno para fins de auto de demarcação urbanística no Alto Santo Antônio.



Fonte: JUIZ DE FORA, 2010, p.178

Feitas algumas revisões no material, a EMCASA enviou ao Cartório do Primeiro Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Juiz de Fora – Cartório Toscano, em 16 de junho de 2016, pedido de averbação do auto de demarcação urbanística. A resposta, e última informação nesse sentido que consta no processo administrativo, é de que, em 21 de outubro de 2016, o Cartório fez uma solicitação de apresentação de valores da área, para efeito de cálculo dos emolumentos e taxas estaduais, para que assim pudesse dar andamento ao pedido de averbação do auto.

Essa solicitação, entretanto, não é correta, visto que à época ainda era vigente o artigo 68 da Lei Nº 11.977. Segundo tal artigo, não deveriam ser cobradas custas e emolumentos para o registro de auto de demarcação urbanística no caso de regularização fundiária de interesse social. Esse artigo chegou a ser revogado pela Medida Provisória nº 759, em 22 de dezembro 2016 e, posteriormente, pela Lei Nº13.465, de 11 de julho de 2017. Entretanto, conforme disposto no artigo 75 da Lei Nº13.465, os processos de RF iniciados na vigência da Lei Nº 11.977 prosseguem regulados por ela até a sua conclusão, salvo ocorra uma decisão no processo administrativo no sentido de que ela “migre” para a disciplina da Lei promulgada posteriormente. Como durante o tramitar do processo administrativo do ASA não houve tal decisão, o dispositivo que assegurava a gratuidade na averbação do Auto de Demarcação continuava eficaz, sendo exigível do Registrador o seu cumprimento.

Lei Nº 13.465 - de 11 de julho de 2017.

Art. 75. As normas e os procedimentos estabelecidos nesta Lei poderão ser aplicados aos processos administrativos de regularização fundiária iniciados pelos entes públicos competentes até a data de publicação desta Lei, sendo regidos, a critério deles, pelos arts. 288-A a 288-G da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e pelos arts. 46 a 71-A da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2017).

É interessante compreender esse conturbado processo de titulação, entretanto, segundo afirma técnica da PJJ, ele nunca foi uma prioridade da prefeitura na área, visto que não era uma condicionante no programa que financiou a parte de intervenção infraestrutural. A técnica afirma ainda que o processo foi aberto e alguns encaminhamentos foram dados para “fazer bonito” quando das vistorias dos financiadores do programa de melhorias infraestruturais, mas à medida que a complexidade da titulação atingiu determinado ponto, as ações foram deixadas de lado.

Esse relato é bastante característico das ações de regularização fundiária que vimos até aqui. A titulação é entendida como a última etapa do processo, que vem para “coroar” a regularização fundiária. “Com a titulação, a obra de infra já estava toda implantada, a ocupação consolidada. Então a titulação, na regularização fundiária, ela vem coroar todo o serviço que aconteceu anteriormente”. Segundo afirma técnico da PJJ ao abordar o caso da Vila Mello Reis.

Tanto o entendimento da titulação como menos relevante que as melhorias físico-sociais, como a ideia de que ela seria uma última etapa serão melhor debatidos no próximo capítulo. A partir de agora passaremos à análise das ações sociais e do processo de implementação de infraestrutura no Alto Santo Antônio, ou seja, da dimensão físico-social da regularização fundiária nesse assentamento.

4.3.2 Dimensão físico-social

Antes das intervenções físicas no Alto Santo Antônio de fato acontecerem, entre 2000 e 2004 a área havia sido alvo de um diagnóstico socioeconômico realizado na fase de projeto arquitetônico e urbanístico do Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda (Pat-Prosanear), financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Com gestão da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República - SEDU/PR, o Projeto busca prestar apoio técnico e financeiro aos Agentes Beneficiários (Estados, DF, Municípios e Prestadores de Serviços de Saneamento), por meio de recursos não remunerados, para a elaboração de Planos de Desenvolvimento Local Integrado - PDLI e Projetos de Saneamento Integrado – PSI, desde que assegurado, pelos referidos Agentes Beneficiários, recursos para a realização das obras.

O objetivo fundamental do PAT PROSANEAR é equacionar, de forma auto-sustentável, os problemas de saneamento ambiental nas áreas urbanas altamente adensadas, ocupadas por famílias de baixa renda, onde as condições de infra-estrutura (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana – resíduos sólidos, drenagem urbana, contenção de encostas etc) sejam precárias (CAIXA, 2016).

Assim como no caso da Vila Sô Neném, a presença de financiamento que possibilitou o estudo da área tanto social quanto fisicamente, e viabilizou a elaboração de um projeto, foi essencial para o bom desenvolvimento dos trabalhos

que vieram a seguir. Segundo relata técnica da PJJ, “a gente já havia trabalhado com essa comunidade um pouco antes e a gente conseguiu dar uma resposta, ainda que parcial. Então isso deu uma credibilidade pra gente entrar na comunidade”. Assim, o processo de elaboração do projeto, que foi realizado de forma participativa (reuniões com os moradores), conferiu um certo respeito aos técnicos da PJJ, facilitando a inserção dos mesmos na área para a execução das obras.

Seguido à elaboração do projeto, entre os anos de 2004 e 2007 a Prefeitura Municipal executou a requalificação urbanística no Alto Santo Antônio através do Programa Ação nos Bairros (assim como a Vila Sô Neném). As ações no âmbito do PAB, como já mencionado, correspondem a serviços de saneamento básico e drenagem, de forma a suprir demandas de infraestrutura e desenvolvimento social de AEIS do município⁵⁰.

A etapa do Programa Ação nos Bairros desenvolvida no ASA é referente à liberação parcial de recursos do Programa Multissetorial Integrado (PMI), formalizado entre a PJJ e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Programa de Apoio a Projetos Multissetoriais Integrados é uma linha de financiamento desenvolvida pela área social do BNDES que visa ampliar as oportunidades das comunidades carentes, sobretudo daquelas com renda inferior a três salários mínimos e que habitem áreas caracterizadas por problemas graves de infraestrutura física, problemas sociais e degradação ambiental.

No Alto Santo Antônio, o programa englobou implantação de infraestrutura básica como redes de água e esgoto, iluminação pública, pavimentação e acessibilidade, e a realização de um trabalho social. Dessa forma, a dimensão ambiental da RF neste assentamento se restringiu aos serviços de infraestrutura básica implementados, como redes de água e esgoto, elementos que serão tratados conjuntamente à dimensão físico-social.

A parte física do Programa durou de fevereiro de 2006 a janeiro de 2007, enquanto a parte social durou 2 meses a menos, contando com projetos de educação sanitária e ambiental, geração de emprego e renda e mobilização e organização da comunidade visando ao acompanhamento das obras e sustentabilidade das ações (VALLE, 2012).

⁵⁰ Além do Alto Santo Antônio e Vila Sô Neném, foram também beneficiadas as seguintes áreas: Cantinho do Céu, Vila São Gabriel, Niterói, Três Moinhos e Alto Três Moinhos.

Figura 30: Curso de capacitação de lideranças no Alto Santo Antônio.



Fonte: VALLE, 2012, p.139 e 140.

Os agentes responsáveis pela efetivação de todo o proposto para a área foram: o BNDES, como agente financiador e supervisor; a Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP), como agente executor; a VERTRAG Planejamento, responsável pelo monitoramento e avaliação participativos; a VETEC Engenharia, como agente de supervisão e gerenciamento das obras de infraestrutura; e o Consórcio Santa Bárbara e a HAP Engenharia, como agentes de execução das obras. A comunidade, constituída pelos moradores da área de intervenção, atuou na participação e avaliação do processo (VERTRAG, 2007).

Segundo técnica da Prefeitura Municipal, o envolvimento de tantos agentes, especialmente das empresas licitadas, acabou por complicar a intervenção no assentamento. A maior dificuldade relatada nesse aspecto foi a de fazer com que as empresas compreendessem a natureza da intervenção.

A gente tentava manter um diálogo interessante entre empreiteira, gerenciadora e equipe de monitoramento, pra gente tentar achar uma sintonia... né, entre essas empresas. Porque a demanda da empreiteira era diferente da de monitoramento num dado momento. A empreiteira queria uma produtividade além da conta, ela não estava nem aí pra escuta dos moradores, e essa escuta era levada pela equipe de monitoramento. E eles não estavam muito sintonizados. Então a gente teve que achar N mecanismos pra tentar compatibilizar esses *times*. Eles tinham uma questão de urgência, *'time is Money*, e eu não posso perder'. E às vezes a gente tinha que falar 'não, vamos esperar, fazer uma reunião pra gente colocar os impactos da obra'. Montar um cronograma pra eles era uma coisa imprescindível, e isso não estava compatibilizado com qualidade muitas vezes e com respeitabilidade aos que lá residiam, entendeu? Então... por isso, porque era uma intervenção muito invasiva né, sobretudo essa coisa do você ter que furar, entrar, colocar cano, e tal, tal, tal. Então isso a gente estava querendo que fosse muito bem conversado, né. E... muitos transtornos com a obra. Enfim, a empreiteira não tinha essa lógica, e a empreiteira, na minha avaliação, foi extremamente omissa em algumas posições. Muito embora tivesse uma gerenciadora, eu acho que a gerenciadora teve um papel meio nulo nessa história. Ela mais servia à executora do que à prefeitura (entravam em conchavo). Então a gente tinha que olhar a gerenciadora e tomar conta da gerenciadora também, né, uma

experiência que eu acho que a gente não deveria replicar (Técnica da PJF, em fala durante entrevista realizada no dia 24/09/2018).

Quanto aos mecanismos utilizados para compatibilizar os tempos das empresas, a entrevistada afirma que, quando a situação se complicava, o jeito que a Administração Municipal conseguia resolver era através de ameaças. Como as verbas eram repassadas para as empresas por etapa de execução, a PJF afirmava que não liberaria a verba enquanto as obras ou os relatórios de acompanhamento não saíssem.

Uma possível forma de evitar esses conflitos seria através da realização do monitoramento pela própria equipe de técnicos da prefeitura. Mas, para que isso seja viável, é necessário que o corpo técnico seja grande o suficiente, e isso implica em mais disponibilidade de verba para salários, o que não é fácil de acontecer. No caso da PJF, a equipe técnica responsável por coordenar a intervenção no ASA era composta por 4 ou 5 pessoas, segundo afirma a entrevistada. Uma equipe muito diminuta para, além de suas funções de coordenação, ser responsável pela conciliação de conflitos e monitoramento das empresas (inclusive da empresa contratada para fazer monitoramento). Assim, uma outra alternativa mais interessante seria a busca por empresas que já tenham perfil de atuação em áreas de assentamento precário, com responsabilidade social.

Ainda, para exercer esse papel de monitoramento, é essencial que haja envolvimento dos moradores e que esses se sintam responsáveis pela fiscalização de tudo o que acontece no assentamento. Assim como vimos no caso da Vila Sô Neném, no ASA os moradores também se imbuíram do papel de fiscalizadores. Ao detectar problemas, especialmente na execução das obras, os moradores adotaram duas estratégias: ou as informações eram repassadas à equipe da PJF, e esta seguia com os encaminhamentos necessários à resolução do problema diagnosticado, ou as reclamações eram feitas diretamente à empreiteira durante a realização das reuniões no bairro.

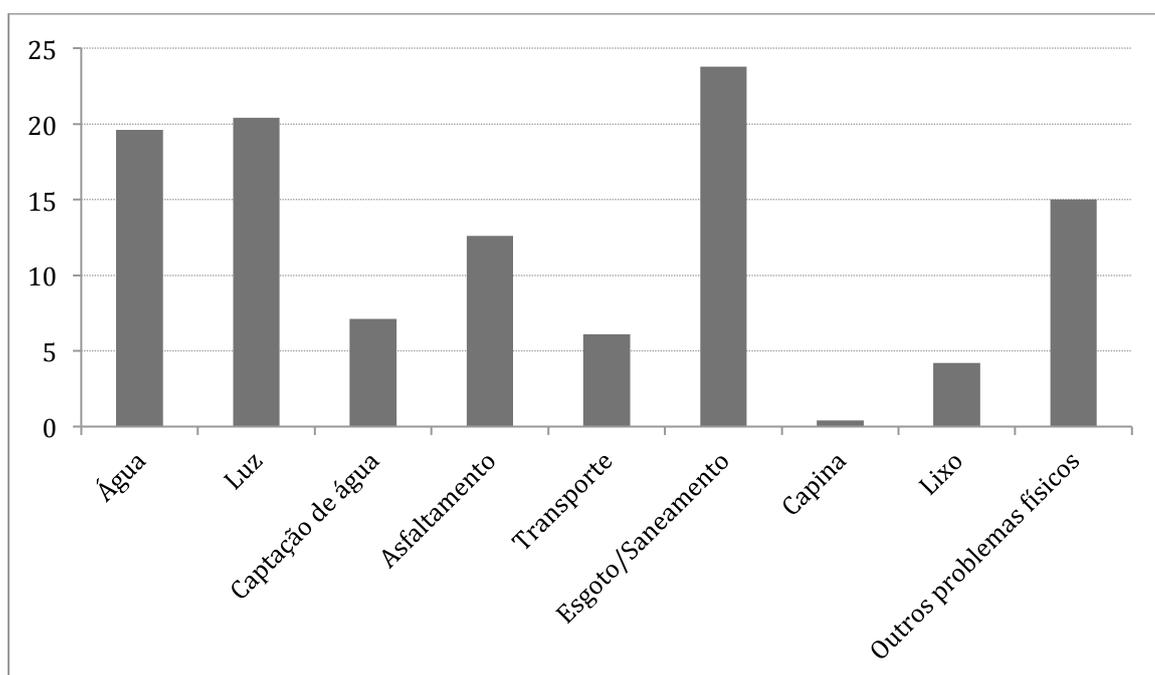
Também como na VSN, esse *empoderamento* dos moradores foi alvo de conflitos com a empreiteira, que se incomodava com a constante vigilância. Entretanto, não vemos esse incômodo como um ponto negativo, mas sim positivo. Como já debatido, a participação dos moradores é essencial para o bom andamento

e sucesso da intervenção. A técnica da PJJ afirma que, mesmo com a adesão longe do ideal, o trabalho social não pode ser visto como unicamente quantitativo.

Em diagnóstico realizado pela VERTRAG o envolvimento dos moradores fica registrado. Segundo o relatório, as próprias lideranças de bairro entrevistadas apontavam como principal problema, do bairro como um todo, a necessidade de regularização e oferta de infraestrutura e serviços urbanos ao Alto Santo Antônio. Entre os moradores do local, a principal demanda era em prol do devido abastecimento de água. Isso acontecia pois o assentamento era abastecido através de caixas d'água coletivas, mas estas não supriam a demanda total da área (VERTRAG, 2007).

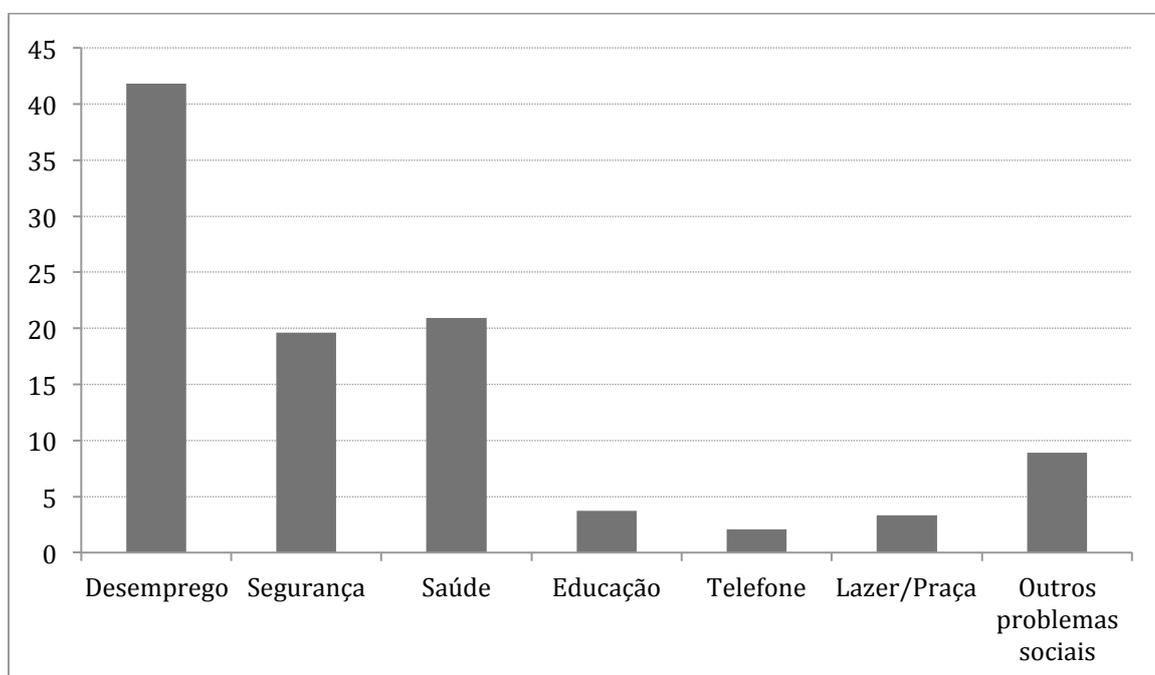
Os principais problemas físicos e sociais apontados pelos moradores aparecem nos gráficos abaixo:

Figura 31: Problemas físicos ASA



Fonte: CPS/UFJF, 2004 apud VERTRAG, 2007, p.60.

Figura 32: Problemas sociais ASA



Fonte: CPS/UFJF, 2004 apud VERTRAG, 2007, p.60.

Como vemos, no âmbito físico, as principais demandas giram em torno de saneamento básico, água, luz e asfaltamento, enquanto o principal problema social

apontado é a elevada taxa de desemprego entre os moradores da área. Assim, após levantamento das necessidades, foram definidas em projeto as intervenções a serem realizadas, sendo elas: Rede de distribuição de água; ligações domiciliares; linha de recalque; rede coletora; drenagem de águas pluviais; pavimentação poliédrica; assim como cursos de geração de emprego e renda.

Abaixo é possível verificar, para cada serviço proposto, o que foi previsto de obras e o que foi de fato realizado, e concluímos que de fato as obras foram entregues por completo e, em diversos casos, ainda complementadas. A única exceção à esta regra se deu para ligações domiciliares da rede coletora de esgoto, em que apenas 185 foram realizadas, das 294 unidades previstas. No relatório não fica claro o motivo de tal fato.

Tabela 13: Obras realizadas do previsto - ASA

Tipo de serviço	Previsto	Realizado
Rede de distribuição de água	4.242,00 m	4.396,67 m
Ligações domiciliares	294,00 unid.	294,00 unid.
Linha de recalque	2.232,00 m	2.373,77 m
Centro de reservação	235,00 m ³	307,31 m ³
Rede coletora	5.283,37 m	6.128,46 m
Ligações domiciliares	294,00 unid.	185,00 unid.
Drenagem de água pluviais	250,00 m	585,04 m
Pavimentação poliédrica	10.180,55 m ²	11.440,79 m ²

Fonte: VERTRAG, 2007, p.73.

Figura 33: Chegada da rede de iluminação pública no Alto Santo Antônio.

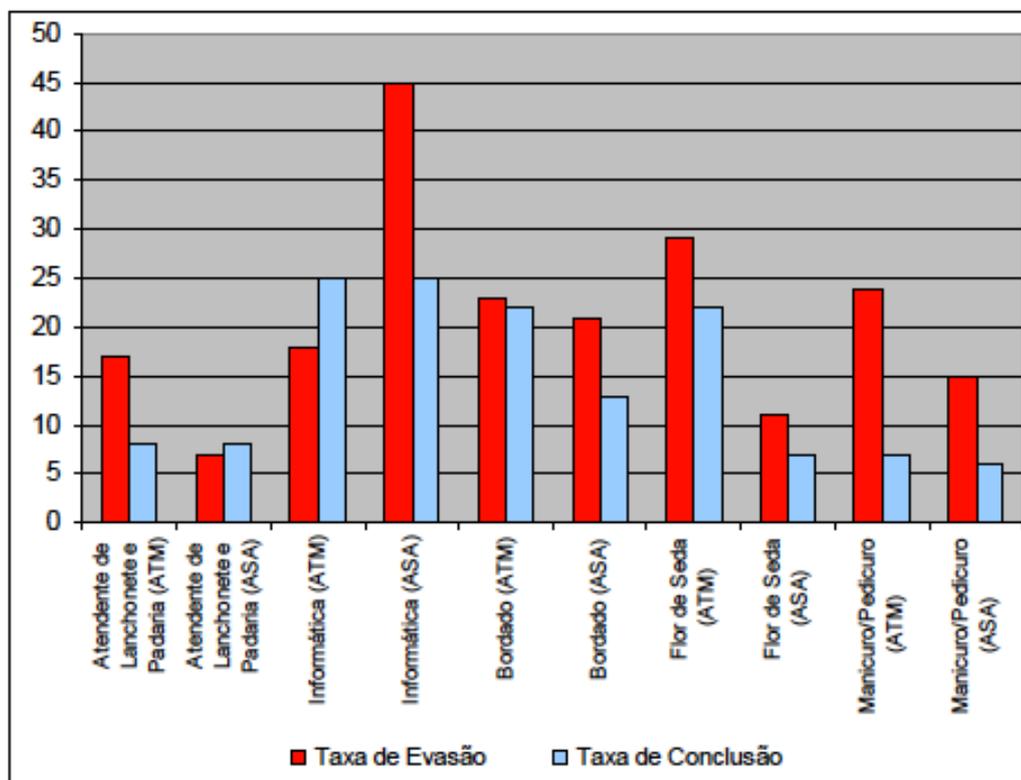


Fonte: Arquivo do Prof. Antônio Carlos Lemos Ferreira.

No que tange ao objetivo de geração de emprego e renda, um indicativo apontado pela técnica da PJF, em entrevista, é de que era a população feminina aquela que mais demandava cursos, especialmente por ficarem em casa cuidando dos filhos. Além desse público, mostrou-se relevante a oferta de cursos para os jovens, que estavam prestes a ingressar no mercado de trabalho. Assim, foram oferecidos os seguintes cursos: informática; manicure/pedicure; atendente de lanchonete e padaria; e artesanato.

Os cursos, como veremos no gráfico abaixo, apresentaram altas taxas de evasão. Dois motivos principais podem justificar tal fato: 1) os cursos terem sido realizados majoritariamente na parte da tarde, de modo que alguns desempregados no início do curso, ao ingressarem no mercado de trabalho, não mais puderam comparecer e; 2) fator deslocamento, já que os cursos não eram realizados no ASA, mas nas proximidades. Outro fator indicativo da baixa eficácia dos cursos é que, dentre todos os entrevistados, nenhum chegou a participar de algum dos cursos, sendo que alguns deles nem lembravam da existência dos mesmos.

Figura 34: Comparativo entre as taxas de evasão e conclusão dos cursos oferecidos no ASA



Fonte: VERTRAG, 2007, p.104.

Assim, segundo estudo realizado por Valle (2012), o Alto Santo Antônio, mesmo depois de receber infraestrutura básica e “supostos projetos de inclusão social” (VALLE, 2012, p.100), ainda carregava o estigma da segregação socioespacial. O estudo recorreu aos dados de 2012, da Secretaria de Assistência Social (SAS) para analisar a situação socioeconômica das famílias da área⁵¹. As famílias foram então classificadas em 5 níveis, do D1 ao D5. O agrupamento D1 engloba as famílias com Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF) próximo de 1, ou seja, melhor desenvolvimento familiar, e o D5 engloba aquelas com alto grau de vulnerabilidade social.

⁵¹ A base de dados da SAS foi construída a partir do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, um instrumento de identificação e caracteriza as famílias de baixa renda. Nele são registradas informações como características da residência, identificação das pessoas, escolaridade, situação de trabalho e renda, dentre outros. A execução desse cadastro é de responsabilidade compartilhada entre o governo federal, estados, municípios e o Distrito Federal (SOCIAL, [S.d.]). A classificação das famílias foi feita através do Índice de Desenvolvimento Familiar, já explicado anteriormente nesta dissertação.

Tabela 14: Síntese de dados das famílias referenciadas pela Secretaria de Assistência Social no bairro Alto Santo Antônio

Bairro Alto Santo Antônio			
Agrupamento	Intervalo IDF	Famílias	%
D1	0,91 a 1,00	1	1,01
D2	0,81 a 0,90	4	4,04
D3	0,71 a 0,80	11	11,11
D4	0,62 a 0,70	27	27,27
D5	até 0,62	56	56,57
Total	-	99	100

Fonte: SAS/PJF, 2012 apud VALLE, 2012, p.103.

Com isso foi possível perceber que, mesmo após a intervenção, o Alto Santo Antônio ainda era caracterizado como uma área de extrema vulnerabilidade, tendo o IDF uma média de 0,61. Entretanto, não foi possível o levantamento de dados anteriores a estes que permitissem uma comparação ou evolução dos indicadores.

Ao longo do relato dos três assentamentos, tivemos áreas tanto particulares (Alto Santo Antônio e Vila Sô Neném), como públicas (Vila Mello Reis). Visto a constante prioridade dada à dimensão física, um questionamento que se colocou foi o da facilidade ou dificuldade para intervenção, levando em consideração a propriedade do terreno. Nesse caso, intervir na Vila Mello Reis seria juridicamente seguro, já que a área pertencia à própria prefeitura. Porém, para intervenções em áreas particulares, a suspeita era de que a insegurança jurídica poderia dificultar no processo de provimento de infraestrutura.

No caso da Vila Sô Neném, temos um processo de regularização fundiária em que a titulação acompanhou a dimensão física, ou seja, mesmo atuando em área particular, a prefeitura municipal finalizaria o processo de implementação de infraestrutura e melhorias habitacionais com a garantia legal de que os terrenos pertenceriam aos moradores. Com isso, a situação era de segurança jurídica e de que os investimentos permaneceriam destinados ao interesse social.

Já no caso do Alto Santo Antônio, a situação se complicava mais devido ao grande embaraço jurídico. A titulação da área não viria logo após o término da

implementação de infraestrutura, mas, como a ocupação já estava consolidada e preenchia os requisitos para a usucapião, os lotes já eram, por direito, pertencentes aos moradores. Assim, juridicamente a prefeitura também estaria intervindo com certa segurança de que os investimentos permaneceriam dedicados ao interesse social, mesmo que de forma indireta.

Entretanto, esse não pareceu um questionamento relevante quando colocado para os técnicos da prefeitura. Segundo eles, tanto o apelo social como o apelo político acabam pesando mais na hora de intervir em um assentamento. O Alto Santo Antônio, por exemplo, foi considerado tanto pelos moradores como pelos técnicos da PJF como um grande celeiro eleitoral, visto que diversos políticos visitavam a área e prometiam melhorias. Assim, além da necessidade de preencher os requisitos técnicos, a vontade política é fator relevante no momento da destinação das verbas. Ainda, como leva tempo e certa organização dos moradores para que as áreas “entrem no radar” da administração e dos políticos, geralmente aquelas de conformação recente e ainda não consolidadas, que poderiam ser alvo de disputas jurídicas entre ocupantes e proprietários, não são alvo de intervenções.

5 ASSENTAMENTOS DE BAIXA RENDA EM ESTUDO: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS PERCEBIDOS

Quando adotamos para esta dissertação o conceito da regularização fundiária plena, o fizemos por acreditar que, dentre as vertentes de regularização atuais, é aquela que mais corresponde ao que ansiamos. Ou seja, um modelo que visa enfrentar os problemas de segregação social e espacial, de cidadania e atender ao direito à moradia. Para abranger todos esses aspectos, a proposta da RF plena envolve quatro dimensões principais, como viemos discutindo ao longo de todo o texto. São elas: jurídico-dominial, físico-social, ambiental e urbanística.

Dedicamos este capítulo à análise daquilo que pudemos perceber de impactos dessas ações nos assentamentos, após a conclusão da titulação, das obras, das reformulações legais e dos programas de capacitação social. As temáticas apresentadas não são uma categorização elaborada *a priori*, mas temas levantados pelos próprios moradores durante o trabalho de campo. Assim, visamos trabalhar com aquilo que de fato importa ao morador, trazendo um aspecto humano à RF. Nos casos estudados, a dimensão urbanística não foi amplamente desenvolvida, como avaliamos no capítulo anterior. Desse modo, analisaremos principalmente as demais dimensões.

5.1 Sensação de segurança da posse

No que diz respeito à discussão da sensação de segurança da posse, dois temas principais surgiram dentre os entrevistados, quais sejam, o papel que a titulação desempenha para essa sensação e o papel exercido pela implementação da infraestrutura urbana. Que tanto o título quanto a infraestrutura urbana disponível aumentam a sensação de segurança da posse não questionamos. Diversos moradores mencionaram um ou outro aspecto, quando não ambos, confirmando esta hipótese. Entretanto, através da análise das entrevistas realizadas podemos fazer ponderações sobre a escala de prioridade dessas dimensões para os moradores e técnicos da Prefeitura Municipal.

Um primeiro ponto relevante nesta análise é o fato de que, em Juiz de Fora, a titulação era entendida pelos coordenadores da EMCASA, até 2017, como a etapa final do processo de regularização fundiária. Como vemos em fala do técnico da PJF, a prefeitura busca atuar primeiramente no sentido de garantir uma condição digna de moradia aos habitantes do assentamento e, depois, o processo de titulação é finalizado, garantindo a posse ou a propriedade da terra aos moradores.

O regularizar não é bem assim, é regularizando. Eu vou dando vida àquela comunidade, aquilo vai acontecendo, eu ainda não coroei com a titulação. Isso importa não tanto porque o povo já tem uma condição digna de moradia, está faltando ali é titular, está faltando ali é um documento que realmente a propriedade dele vai ter uma maior valorização no mercado, mas a condição de moradia já vai estar exercendo (Técnico da PJF, sobre VMR, em fala durante entrevista realizada no dia 18/09/2018).

Esta fala traz uma impressão de que a titulação seguiria o processo de provimento de infraestrutura, em prioridade. Não podemos afirmar, mas indícios apontam que essa hierarquização se estabelece não somente devido às solicitações dos moradores, que querem melhoria mais imediata na qualidade de vida, mas também por todas as dificuldades que o poder público enfrenta ao conduzir a dimensão jurídico-dominial do processo. Como outro técnico da PJF afirma, “a regularização não anda com a velocidade que andam as obras” (Técnico da PJF, sobre VSN, em fala durante entrevista realizada no dia 20/09/2018).

Aqui vemos uma confusão comum no entendimento da regularização fundiária, quando ela é reconhecida apenas por sua dimensão jurídico-dominial. Como vimos no Capítulo 3, este é um entendimento parcial que se justifica por razões históricas, e talvez pela carga conservadora da elite política local permaneça em Juiz de Fora. De toda forma, ter uma situação em que a regularização fundiária é entendida unicamente por sua dimensão jurídico-dominial e ainda assim a prioridade ser dada à dimensão física, é um fator sintomático de que, de fato, as obras sejam o carro-chefe do processo de regularização para os casos estudados.

Um morador relata como a implementação da infraestrutura urbana no assentamento em que mora foi essencial para que os mesmos se sentissem seguros e começassem a melhorar suas casas.

- Mudei tinha barraco de lona, barraco de pau-a-pique. Depois já tiveram as casinhas, teve tudo arrumado. A gente não arrumou antes porque não tinha rua direito. A gente nem plano direito tinha de onde ia sair a rua. Aí depois eles começaram a calçar, a pôr as coisas lá pra cima, calçamento, arrumar lá... Aí que nós começamos a melhorar, graças a Deus. Nós agora estamos

melhorando. Não está tudo de bom não, entendeu? Ainda tem muitas coisinhas pra arrumar lá.

- Vocês tinham medo de ser expulsos?

- Tinha aquele medo né, pensamento, amanhã ou depois a prefeitura resolve embargar aí... não deixa fazer mais nada... sabe-se lá quando vai melhorar... Aí graças a Deus agora não, agora estou no céu. Agora eu estou tranquilo.

- Mesmo sem ter o documento?

- Nós não temos a escritura né, o documento da compra e venda a gente tem, mas não tem a escritura. Lá ninguém tem.

(Morador do ASA, em fala durante entrevista realizada no dia 10/08/2018).

Quando o poder público intervém na área, seja para titular ou promover melhorias físicas, os moradores entendem essa atitude como um reconhecimento do assentamento. Pois, caso contrário, a intervenção se daria no sentido de remoção e não de consolidação.

Eram casas modestas, muitas até não podíamos chamar de casa, era um ajeitamento que a pessoa montava pra poder estar morando, mas que, ao longo do tempo e paralelo às obras que estavam acontecendo, começavam algumas melhorias habitacionais. Porque quando a infraestrutura começava a atuar, mesmo ainda não existindo a regularização jurídica, o pessoal já começava a sentir a questão do reconhecimento da ocupação deles, tá certo. Então mesmo não sendo titulado eles já interviam na moradia sabendo que obras de infraestrutura já estavam acontecendo através do poder público. Então a ameaça da remoção se tornava mais branda em função das intervenções que o município fazia (Técnico da PJF, sobre VMR, em fala durante entrevista realizada no dia 18/09/2018).

Assim, melhorias vinham surgindo também nas habitações e, como afirma Kawahara (e já abordamos anteriormente), “a forma de o proprietário se manter como proprietário é a construção” (KAWAHARA, 2017, p.134). Ou seja, com as melhorias infraestruturais, a sensação de segurança da posse dos moradores aumenta de tal forma que esses passam a investir mais em suas habitações. E, através desses investimentos, o assentamento se consolida cada vez mais, em um ciclo virtuoso.

Alimenta também esse ciclo virtuoso o fato de que, com a infraestrutura implementada, fica mais fácil aos moradores trazerem material de construção até suas casas, facilitando ainda mais que novos investimentos sejam realizados por eles. “Depois que chegou a rua todo mundo já foi melhorando, foi comprando material, arrumando suas lajezinha, já foi arrumando tudo direitinho.” (Moradora do ASA, em fala durante entrevista realizada no dia 02/10/2018). Segundo outro entrevistado, a implementação da infraestrutura ajudou a incentivar as melhorias também por fatores emocionais, uma vez que “aumenta até a autoestima da gente”

(Morador do ASA, em fala durante entrevista realizada no dia 29/09/2018). Morando em um local que seja abastecido por rede de água, esgoto, energia elétrica, rua pavimentada, e todos os componentes de infraestrutura básica, os habitantes se sentem mais dignos, mais orgulhosos e seguros onde moram e, conseqüentemente, investem mais em suas casas e seu bem estar.

Ambos os moradores do último relato habitam o Alto Santo Antônio, ou seja, ainda não possuem um título assegurando juridicamente sua posse. Mesmo assim, se sentem seguros. O contrário infelizmente não pudemos investigar, já que a Vila Mello Reis, que seria o caso de estudo para esse fim, havia passado por obras de mutirão anteriormente ao processo de titulação. A Vila estava então provida de infraestrutura, seguindo a linha de priorização extraoficialmente colocada pela PJJ.

Mesmo sendo a VMR uma área provida de infraestrutura e em que o processo de titulação havia sido concluído, o único morador que conseguimos entrevistar nos traz um relato bastante intrigante.

- Eu não tenho documento, mas não mudou nada não. O que mudou foi que todo mundo, fizeram um barraco de pau aí... de... o meu barraco quando eu mudei pra cá era de barro. Ai foi fazendo, foi fazendo, e está indo assim. Chega aqui você não tem engenheiro pra falar 'a casa tem que ser assim', fizemos uma por cima da outra e vamos por aí afora aí.

- E você não faz questão do documento?

- Não... Agora faz, agora diz que eles querem cobrar, eles querem cobrar. E eu pelo menos não tenho, eu queria ter porque... o meu até eu num fazia muita questão não, eu passaria pro meu sobrinho porque amanhã ou depois eu não tenho nada mesmo, já estou velho mesmo, fica pra ele. Mas aí já passava no nome dele. Eu não tenho vontade de sair não, mas aí já faz pra ele pra depois não dar problema, aquele negócio que tem que fazer.

- Você acha que tendo o documento mudaria alguma coisa?

- Ah, geralmente muda né... porque... parece nada né, mas você tendo uma coisa tem uma diferença né, uma tranquilidade né. Eles não mandam a gente embora daqui, mas aí você tem um papel escrito, você tem uma tranquilidade, você pode... sei lá... as vezes se tiver que ir embora eles podem dar outro lugar... Eu não vou pra outro lugar também não, não vou não... sair daqui pra ir pra esses lugares ai que você não conhece... Aí não tem como.

(Morador da VMR, em fala durante entrevista realizada no dia 20/08/2018).

O morador, mesmo estando em uma área com o processo de titulação concluído, não possuía a sua concessão de uso. O mesmo informa que chegou a participar do processo de titulação, mas como ele e a esposa forneceram informações distintas ao longo do tempo (nomes distintos para o título), a ação não se concretizou para eles. Para que conseguissem o título precisariam então revisitar o processo e corrigir as informações, mas, seguro que está em seu terreno, o

morador não mostra interesse em realizar esse procedimento. Por mais que afirme querer um título e achar que ele seja sim importante, não sabe esclarecer ao certo sua relevância e, ao mesmo tempo, não mostra real interesse em buscar esse documento. Mesmo sendo teoricamente fácil, já que a área teve seu processo de RF concluído e a própria família já está cadastrada como beneficiária da concessão de uso pela EMCASA, a motivação é pouca.

E porque será que a titulação é pouco visada pelos moradores? Uma das possibilidades levantadas é justamente devido à falta de compreensão do que significa a dimensão jurídico-dominial. Para os moradores, o processo de titulação é bastante distante da realidade prática que vivenciam. Através da fala de um dos moradores da Vila Sô Neném, pudemos entender que muitos acreditam ser o documento de compra e venda uma garantia legal. “Pra mim, sem o documento eu tinha medo de sair daqui, porque nada falava. Depois que eu conversei com um advogado, ele falou comigo que documento de compra e venda não fala que o imóvel é seu.” (Morador da VSN, em fala durante entrevista realizada no dia 25/09/2018). Assim, apenas através do esclarecimento de terceiros, no caso um advogado, compreendem que aquele documento de compra e venda que fizeram é apenas uma das etapas para a conclusão do processo de aquisição da propriedade, não sendo suficiente por si só de acordo com a legislação brasileira. O fato de ninguém ao redor possuir o título também ajuda na legitimação do documento de compra e venda nesses assentamentos.

Essa percepção acrescenta àquela experienciada por Silva e Huguenin (2014) ao pesquisar a questão fundiária da Favela da Rocinha, no Rio de Janeiro⁵², em que os moradores conferem mais legitimidade ao terreno comprado sobre aquele “invadido”. Para os moradores, o contrato de compra e venda firmado é uma forma de legitimação. Entretanto, podemos nos questionar: Até que ponto a legitimação dada ao contrato de compra e venda não é inspirada no Direito Estatal? Vimos a proximidade entre o Direito Estatal e o Direito da Favela, e uma das formas de relação é aquela em que se busca instrumentos similares aos legais. Os moradores, ao firmarem um contrato de compra e venda, veem na figura do contrato uma representação da propriedade garantida pelo Estado. O processo jurídico de aquisição da posse de fato passa por este instrumento, mas, legalmente, não para

⁵² Discussão travada no Capítulo 3, item 3.2 – Da informalidade à irregularidade, desta dissertação.

por aí. Dessa forma, os moradores conferem a uma etapa do processo de aquisição o valor do processo finalizado.

Assim, a dimensão jurídico-dominial encontra-se distante e ao mesmo tempo próxima dos moradores. Geralmente, como também evidenciamos na pesquisa teórica, os benefícios da titulação são mais percebidos em momentos de conflito. Em situações de disputa, o título se torna um adicional na sensação de segurança da posse. Não afirmamos que garante a segurança, uma vez que o Brasil nos fornece experiências de assentamentos titulados e removidos, como o emblemático caso da Vila Autódromo, no Rio de Janeiro⁵³. Mas os moradores, especialmente nesses momentos, reconhecem a relevância da dimensão jurídico-dominial. O autor do relato abaixo lembra da época em que o assentamento em que morava sofreu ameaças de remoção e relata que, hoje, na posse de um documento que reconhece a usucapião do terreno, se sente mais seguro.

Eu tinha medo de ser tirado, porque teve uma época aí que eles falo que ia acabar com isso aí. (...) O documento é importantíssimo né, porque a gente nunca achava que a gente era dono de nada né... porque... sem documento não tinha como. Se eles cismassem de tirar a gente daqui eles tiravam. Com esse documento, agora, apesar que aqui, a gente que mora aqui já tem mais de 30 anos, claro que fica mais difícil tirar, mas com o documento é sempre mais garantido. Então... e com esse documento que eles fizeram aí a gente tem certeza que é da gente mesmo (Morador da VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

Este é um caso em que o assentamento já foi titulado. Naquele em que o processo de titulação não foi concluído, o papel da titulação ficou muito mais associado a uma responsabilidade da administração municipal ou ao pagamento de IPTU. Essa associação fica expressa na fala dos moradores e, em consequência, os moradores não buscam uma titulação rápida pois não querem ter que arcar com mais uma despesa. “Aqui não paga IPTU. Tomara que demore muito né”, afirma morador do Alto Santo Antônio quando questionado se almejava a titulação de seu terreno. Continua: “Mas nada contrário a isso não. Estou brincando, se demorar. Que a gente está garantido aqui, não dá problema nenhum”. Por mais que o

⁵³ Considerada pelos moradores um loteamento popular, a Vila Autódromo se consolidou na década de 80. Em 1977, o primeiro grupo de moradores conquistou o reconhecimento da posse da terra por um período de 99 anos, ou seja, até o ano de 2096, através do instrumento da concessão de uso. Porém, a área em que estava localizada se tornou cara aos promotores do projeto olímpico, que viam como incompatível a existência de um loteamento popular, ou favela, nos arredores do Parque Olímpico a ser construído. Assim, deu-se início a um longo processo de remoção, marcado por forte resistência dos moradores (VAINER *et al.*, 2013). Atualmente, na pequena área habitada que ainda conseguiu permanecer na Vila Autódromo, encontra-se o Museu das Remoções.

morador afirme em determinado momento preferir ter um “documento”, ele não quer arcar com os custos que virão. Sendo assim, conforta-se com a situação a partir do momento em que as obras de infraestrutura são realizadas.

Outro morador explicita em sua fala a responsabilidade que delega à administração municipal de proceder com a titulação, trazendo à tona mais uma vez como a necessidade de benefícios palpáveis vem antes de um título que, para eles, soa um tanto quanto abstrato.

- Você entrou com a usucapião daqui?

- Não, não entrei não, porque eu não vou correr atrás dum negócio que eles que vão ter que fazer pra gente. Correr atrás de pagar alguma coisa? Tem que vir o benefício primeiro pra depois a gente pagar alguma coisa (Morador do ASA, em fala durante entrevista realizada no dia 29/09/2018).

Entretanto, por mais que a titulação seja uma dimensão complicada de se lidar ao longo do processo de regularização fundiária, é uma necessidade imposta para o acesso à serviços, por exemplo. É o caso dos novos moradores do Alto Santo Antônio, que ocuparam após a instalação de energia elétrica nas casas à época da intervenção. Hoje, por não terem um documento que comprove o direito de uso do bem, não conseguem que a companhia energética faça a ligação. Em compensação, os moradores que já habitavam o assentamento anteriormente, por possuírem uma declaração da EMCASA, conseguem acesso à todos os serviços.

Figura 35: Declaração para comprovação de posse.

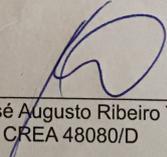

EMCASA

DECLARAÇÃO

Declaro para os devidos fins que o Sr. _____, inscrito no CPF nº _____, Rua dos Vencedores, _____, Bairro Alto Santo Antônio, está cadastrado no Programa de Regularização Fundiária no Lote _____, Quadra _____ - Conforme planta aprovada sob o nº 41, em 10/07/2014, do Projeto de Regularização das Ocupações Existentes no Bairro Alto Santo Antônio.

OBS: Essa declaração só tem fins para comprovação de posse quando acompanhada de Termo de Legitimação de Posse que será concedido após o registro de Auto de Demarcação Urbanística – ADU.

Juiz de Fora, 19 de Abril de 2017.



Eng.º José Augusto Ribeiro Toledo
CREA 48080/D

Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora S/A
Av. Sete de Setembro, 975 - Tel. (32) 3217 1400 - Fax (32) 3215 9481 - CEP 36.070-000 - Juiz de Fora - MG

Fonte: Arquivo de morador, editado pela autora.

Por fim, percebemos que a dimensão jurídico-dominial é aquela mais complexa de ser compreendida e executada. Os moradores que chegaram a receber algum título, relatam que foi um fator que aumentou a sensação de segurança da posse. Isso acontece por, a partir daquele momento, terem uma comprovação legal do que antes era uma situação de direito não oficializada. Já aqueles que habitam áreas em que o processo de titulação não foi concluído, não focam suas primeiras necessidades nesse aspecto. A dimensão física acaba exercendo maior papel, uma vez que promove mudanças tangíveis na qualidade de vida moradores e, conseqüentemente, na sensação de segurança da posse.

Sendo assim, concordamos com Clichevsky quando afirma:

Aqueles que implementam as políticas assumem que, apenas por serem proprietários ou pela possibilidade de serem, a população, por decisão individual, melhorará suas condições de moradia. Mas este não é o caso, pois a população melhorou suas casas sem ter o título na maioria dos assentamentos (CLICHEVSKY, 2003, p.64 - tradução livre).

Fica então um questionamento. Se a titulação não é o essencial para os moradores, nem os primeiros passos dados pela administração municipal em um processo de regularização, por que focamos tantos esforços em legislações e garantias de posse ou propriedade? Aqui entra o papel do mercado imobiliário, que exerce pressão nas áreas providas de infraestrutura para investimentos e especulação imobiliária, forçando por vezes a saída dos moradores de suas áreas. E é justamente nessa necessidade de uma maior segurança no direito à permanência, atrelada às complexidades do processo de titulação, que vemos a contraditoriedade da dimensão jurídico-dominial nascer, fazendo com que ela esteja próxima e ao mesmo tempo distante dos moradores. Por isso, debateremos agora os custos e o processo de valorização por que passa um assentamento alvo de regularização fundiária.

5.2 Custos e valorização

Uma das preocupações ao se promover um processo de regularização fundiária plena em um assentamento de baixa renda, é garantir com que o investimento realizado na área não provoque a expulsão dos moradores. Isso poderia acontecer devido à valorização econômica da terra e à elevação dos custos de manutenção do imóvel. Devido à esse aumento de custos, a população local encontraria dificuldades em permanecer na área e, com isso, essa população seria obrigada a deixar o assentamento enquanto uma população de classe mais alta passaria a ocupar o local.

Assim, um primeiro fator de impacto está relacionado diretamente à titulação. Uma associação comumente feita pelos moradores ao longo das entrevistas, é de como a obtenção do título favoreceria a entrada daqueles lotes ou casas no mercado imobiliário, uma vez que a segurança jurídica geraria uma valorização econômica.

Você tendo um documento você pode pagar um IPTU, você tem um comprovante de renda... de... residência mais garantido né. E o bairro também valoriza muito mais né, aí dobra o valor do imóvel. Porque nada nada o valor de uma casa aqui hoje, se tivesse escritura, podia valer uns R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil). Mas como não tem escritura, não tem essas coisas, o valor é baixo. Aí eu acho que se fizesse a documentação, legalizasse todo mundo, até pra cidade ia ser melhor né, porque a gente pagava um imposto por ano mas você sabia que estava pagando uma coisa que era sua. Porque muita gente aqui... no meu caso, eu comprei, eu tenho o contrato, mas muita gente aqui não tem o contrato (Morador do ASA, em fala durante entrevista realizada no dia 29/09/2018).

Moradores que a princípio afirmavam não se preocuparem com a obtenção de um título, quando questionados se não viam benefícios na titulação, afirmavam que o título faria falta para a venda da casa. Ou seja, acontece uma valorização, impulsionada tanto pela dimensão física como jurídico-dominial e, estando a área valorizada, a presença do título facilitaria a venda dos lotes por um valor de mercado. Essa associação mostra-se correta quando temos um caso em que é conferida a propriedade plena ao morador. Quando temos uma situação em que é concedido ao morador o direito de uso, mas a terra continua sendo pública, essa associação nem sempre é uma verdade, uma vez que o interesse maior do mercado é de fato na propriedade privada.

Cabe ressaltar que essas associações foram feitas por moradores do Alto Santo Antônio, assentamento em que o processo de titulação não foi concluído. Sendo assim, tratam-se do imaginário que esses moradores têm sobre o papel da titulação nesse aspecto. O único morador que conseguimos entrevistar na Vila Mello Reis, área em que foi concedido o uso aos moradores através da CUEM, não possui o título, mas afirma que a área não sofreu alterações após o processo de titulação. Essa afirmação nos indica que ali não houve um processo de expulsão dos moradores, e os mesmos permaneceram no assentamento após as intervenções finalizadas.

Já na Vila Sô Neném, assentamento titulado através da usucapião coletiva, a associação entre a titulação e a valorização dos imóveis não apareceu nas falas. Por não terem acesso a um título individual, os moradores interessados batalham no momento por ter essa individualização feita. Tal fato demandará muito esforço por parte dos moradores e da PJJ, visto que precisam dissolver o condomínio formado, com uma aprovação de pelo menos dois terços dos moradores para isso. Esse

processo demandaria nova mobilização e custos, fatores que dificultam o prosseguimento das ações.

Paralelamente a isso, podemos avaliar as afirmações que alegam a permanência da maioria dos moradores na área. Desde o fim da intervenção, as condições físico-sociais dos moradores não se modificaram muito, no máximo foram feitas algumas melhorias habitacionais. Técnica da PJJ afirma que a Vila Sô Neném era muito estigmatizada, não sendo somente um caso de questões físicas. A intervenção não conseguiu superar o estigma conferido anteriormente à área, assim o assentamento “não conseguiu sair da cerca”, ou seja, não conseguiu se desenvolver para além do que havia sido realizado através do HBB. Todos esses fatores se somam no momento em que vemos uma área titulada em que a valorização dos imóveis não alcançou um maior interesse do mercado imobiliário.

Além do impacto que a titulação provoca, no sentido de valorização de mercado, temos a influência também dos custos adicionados ao orçamento mensal dos moradores. Retomando Mello e Cunha (2011), vimos que o provimento de serviços pode ser um fator problemático para os moradores, que passam a ter que arcar com o valor desses serviços, antes não disponíveis ou obtidos de forma clandestina. Mas alguns moradores também reconhecem a importância do pagamento das tarifas.

Nos casos estudados, técnica da PJJ afirma que no início da intervenção os moradores tinham muitas preocupações no que concerne aos custos. Mesmo assim, afirma que mais de 90% deles preferiam arcar com as tarifas e contas do que não ter acesso aos serviços formais. Entretanto, para os assentamentos em questão, aplicavam-se as tarifas sociais, que são descontos incidentes sobre as taxas em serviços básicos, como água e energia elétrica. Os descontos variam dependendo da empresa pública provedora do serviço e do consumo dos bens. Assim, os custos dos moradores seriam, e de fato ainda são, reduzidos.

Esse ponto, apesar de pouco debatido, é um elemento que não pode estar ausente nas intervenções de regularização fundiária que entendemos como plena, visto que a redução das tarifas ficou garantida pelo Estatuto da Cidade em 2001. O artigo 47 da Lei Nº 10.257 dita que “Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social” (BRASIL, 2001).

Desse modo, para que pudéssemos avaliar o impacto desses custos nos assentamentos estudados, foi perguntado aos moradores os custos que tinham anteriormente à conclusão do processo de regularização, e os custos atuais, colocando ambas as informações em contraste para sabermos se os custos aumentaram ou diminuíram. Trabalhamos embasados nas falas dos moradores, visto que uma abordagem quantitativa demandaria estudos mais aprofundados que não nos foi possível alcançar nesta pesquisa.

A proporção de moradores que afirmou que os custos não se alteraram, ou que têm hoje custos maiores, foi igual, independente da área estudada. Segundo os moradores entrevistados, a tarifa do IPTU não é cobrada em nenhuma das áreas. Sendo assim, esses custos são relativos à serviços de água e energia elétrica.

Aqueles que afirmaram não terem maiores custos, alegam que já pagavam água e luz antes das intervenções, porém pagavam a terceiros, de quem “pegavam emprestado”. Já os que afirmaram um aumento nos custos, alegam que não foi um aumento desproporcional, dessa forma todos tiveram condições de arcar com as despesas.

Como veio social, a água veio normal. Ligaram de graça pra gente na época. (...) Aí veio água e depois que veio luz. Aí a prefeitura veio e ligou assim, colocou o relógio, cobrou da gente igual cobra hoje em dia. Ligação de 24 vezes... só que aí fez pra gente mais barato né. Ou pagava à vista um valor 'x', ou até de 15 vezes parece que dividia. E a luz não, colocou o padrão e já foi pagando a luz normal (Morador do ASA, em fala durante entrevista realizada no dia 20/09/2018).

Um terceiro caso mencionado por um morador, mas que não se repetiu, foi a alegação de que os custos chegaram a diminuir para ele. O morador afirma que antes das intervenções já pagava água e luz, pois como dito acima, “pegava emprestado”. Mas com a formalização do acesso aos serviços “a conta veio até menos, porque um relógio ligado pra quatro, cinco moradores puxa muito. É chuveiro ligado junto, é geladeira, a conta aumenta muito” (Moradora do ASA, em fala durante entrevista realizada no dia 10/08/2018).

Sendo assim, esse foi um fator positivo das intervenções estudadas. Conseguiu-se prover os assentamentos em infraestrutura sem que os custos inviabilizassem a permanência dos moradores no local. Destaca-se para esse ponto, a importância das tarifas sociais, através da qual os valores são ajustados à capacidade de pagamento.

Apesar de não termos presenciado uma área em que as intervenções promoveram um processo paulatino de expulsão dos moradores, através do despertar do interesse de mercado para a área e a consequente valorização econômica da terra, podemos fazer algumas ponderações.

O cenário urbano local tem apresentado uma tendência de descaracterização das AEIS após a conclusão do processo de regularização fundiária. Em um município onde nem todas as AEIS são alvo de um plano urbanístico local e não existe uma regulamentação urbanística geral para essas áreas, descaracteriza-las representaria dar um passo atrás no processo de integração social dos moradores de baixa renda. Atualmente, os assentamentos são alvos de benefícios como a tarifa social por serem AEIS ou loteamentos de baixa renda. Quando uma área é regularizada, nem sempre os estigmas sociais acumulados ao longo dos anos são superados, como vimos no caso da Vila Sô Neném e debateremos mais a fundo nos itens a seguir. Assim, essas áreas precisam ainda de acompanhamento social e dispositivos legais que diminuam a probabilidade de expulsão dos moradores motivada por pressão de mercado. Como vimos ao longo do debate teórico, esses dispositivos são representados pela definição da área como de interesse social, pela promulgação de uma legislação urbanística adequada às características de cada AEIS, bem como por uma efetiva gestão pública do território, com acompanhamento por parte dos órgãos especializados e escritórios técnicos descentralizados. Ainda, o tipo de titulação conferida a cada área também impacta na diminuição dessa probabilidade de expulsão. O título não necessariamente tem que passar pela propriedade privada. Assim, após os estudos realizados, não vemos como solução a simples retirada da classificação das áreas, mas sim uma continuidade no processo de intervenção.

5.3 Transmissão de titularidade

Discutimos no item anterior como a titulação pode provocar uma valorização nos imóveis do assentamento e, conseqüentemente, estimular a venda desses lotes para uma população de classe econômica mais elevada ou para fins de especulação imobiliária. Entretanto, a mobilidade habitacional dentro de um assentamento de

baixa renda não se limita a isso. Vários relatos demonstram como a entrada e saída de moradores é constante, seja antes ou depois do processo de regularização fundiária. “No começo os moradores saíam por causa de dificuldades como falta de água, luz, de tudo. Aí uns mudaram. Os que ficaram hoje ficaram bem. Depois que colocaram infraestrutura alguns mudaram, mas depois disso a maioria ainda está aí” (Morador do ASA, em fala durante entrevista realizada no dia 10/08/18). “Aqui saía e sai gente ainda. Aqui já saiu muita gente. Já passou muita gente e já saiu muita gente, eu acho que é por causa do trabalho mesmo. Aqui onde eu moro a mulher saiu e nós fizemos aqui nossa casinha” (Morador do ASA, em fala durante entrevista realizada no dia 02/10/18).

Levando esse fator em conta, consideramos que o título deve ter uma tripla função, na ordem que vimos: aumentar a segurança da posse através da confirmação legal da situação de fato; diminuir a possibilidade de um processo de expulsão dos moradores do assentamento alvo de regularização fundiária devido à valorização econômica da terra; e, por fim, permitir a mobilidade dos moradores de baixa renda, evitando o “congelamento”, ou melhor, a ilusão de congelamento da situação no momento da titulação.

Quando usa-se o instrumento da usucapião, é garantida a propriedade do terreno ao morador. Nesse caso, a transmissão é irrestrita, dependendo apenas da vontade do morador e das flutuações de mercado. Já na usucapião coletiva a transmissão encontra algumas barreiras a mais. Como vimos no caso da Vila Sô Neném, o registro em cartório foi efetivado de modo coletivo, ou seja, com fração ideal em nome de cada um dos moradores. Por mais que estejam definidos os lotes em planta, arquivadas no processo administrativo, o registro não consta das medidas limítrofes de cada lote. Os moradores têm a percepção de que são de fato proprietários, sentem-se amparados pela legislação, entretanto, o fato de não terem um documento específico em seu nome, ou seja, a individualização da propriedade, os confere a sensação de que a transmissão é mais complicada, mesmo que juridicamente não o seja.

As pessoas que venderam depois é só contrato de compra e venda. No documento não muda. Mas a pessoa tendo o contrato, ela me vendeu, tal tal... Ali em cima tinha o barraquinho do Vovô, o barraquinho do Vovô foi vendido, e a pessoa que morava ali já vendeu pra outra. Ali é a terceira pessoa que mora ali. Agora a pessoa que mora ali comprou mesmo da terceira pessoa. (...) Ali também na mãe onde ela mora, ela comprou da Pessoa A (editado), aí os documentos estão no nome da Pessoa A. Só vai

passar pro nome da mãe na hora que ela acabar de pagar. (...) Se eu quero mudar, quero vender pra outra pessoa, vou lá e pronto, vendi. Eu só não tenho documento pra passar direto, mas a gente faz um contrato de compra e venda e assina direitinho (Morador da VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

Mesmo em uma situação em que os moradores são proprietários do terreno, a transmissão legal da titularidade na maioria das vezes não chega a ser realizada. Para os moradores, o contrato particular de compra e venda continua tendo seu valor. E, dessa forma, ressurge uma desconformidade entre a titularidade do lote e aquilo que consta do registro imobiliário.

A situação é também complicada quando temos uma situação de concessão de uso, como é o caso da Vila Mello Reis. A concessão de direito real de uso pode ter por objeto terrenos públicos ou particulares, ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, visando fins de organização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social. Com a inscrição da concessão de uso, o concessionário pode fruir plenamente do terreno para os fins estabelecidos. No caso da VMR, habitação de interesse social.

No que tange à transmissão da concessão, segundo Art. 7º, § 4º do Decreto-Lei Nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, “A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato *inter vivos*, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência”. Para a VMR em Juiz de Fora, é vedada a transferência por ato *inter vivos* no prazo de oito anos a contar da data da outorga, respeitando o direito de preferência do Município para adquirir a área concedida, de acordo com a Lei Nº 9.206, de 16 de janeiro de 1998, transcrita no capítulo anterior.

Aqui fica um ponto a ser questionado: por que a necessidade de ser estabelecido um prazo de oito anos em que a transferência é vedada? Como vimos, a dinâmica mobilidade dos moradores vem de antes do processo de regularização, e esta proibição restringe o direito de ir e vir desses moradores, pelo menos dentro da legalidade. Assim, ou os moradores permanecem por obrigação nos terrenos concedidos, para efetivarem a transmissão posteriormente, ou fazem a transferência sem a anuência da Administração Municipal, retornando a uma situação de irregularidade dominial e registral.

Após decorridos os oito anos em que a transferência da posse estava proibida por lei, dois moradores da VMR entraram com pedido de transferência, manifestando seu desejo de deixar o assentamento. Essas solicitações foram realizadas em fevereiro de 2016, tendo o primeiro parecer favorável dado pela assessoria jurídica da Secretaria de Administração e Recursos Humanos em junho do mesmo ano. O parecer foi favorável à transmissão, desde que seguidos os procedimentos expressos na Lei Nº 11.353, ou seja, havia ainda diversos procedimentos a serem realizados antes da efetivação da transferência.

Lei Nº 11.353, de 09 de maio de 2007

Dispõe sobre as transferências das concessões de uso com direitos resolúveis de áreas públicas do Município de Juiz de Fora.

Projeto nº134, de autoria do Vereador Rodrigo Mattos.

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Todo e qualquer ato de transferência de concessão de uso real resolúvel de áreas públicas do Município de interesse social para fins de moradia, será instruído com os seguintes documentos:

I - Certidões Negativas de Propriedade de Imóvel, em nome de novo concessionário, expedido pelos 3 (três) Cartórios de Registros de Imóveis da Comarca de Juiz de Fora e Certidão Negativa de Concessão de Direito Real de Uso;

II - Declaração que ateste não ser, o novo concessionário, promissário, comprador ou cessionário de direitos sobre qualquer imóvel no Município de Juiz de Fora;

III - Contas de luz ou telefone, contrato de aluguel ou qualquer outro documento hábil, capaz de comprovar a residência do novo concessionário, no Município de Juiz de Fora, por, no mínimo, 5 (cinco) anos.

Art. 2º - A transferência será previamente aprovada pelo órgão da Administração Pública competente depois de procedida à análise criteriosa dos documentos de que trata o artigo anterior.

Art. 3º - Após a aprovação prévia da transferência, o respectivo processo administrativo será também remetido para o órgão da Administração Pública competente.

§ 1º - Caberá à Secretaria de Administração e Recursos Humanos de Juiz de Fora – SARH/JF verificar se o novo concessionário consta como beneficiário de algum programa de regularização de posse da terra a efetivos ocupantes de terrenos no Município, caso que impedirá a conclusão da pretendida transferência.

§ 2º - Após todas as conferências, será emitido o novo instrumento de concessão de uso com direito real resolúvel em nome do novo concessionário.

Art. 4º - Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Paço da Prefeitura de Juiz de Fora, 16 de janeiro de 1998.

ALBERTO BEJANI – Prefeito de Juiz de Fora

RENATO GARCIA – Secretário de Administração de Recursos Humanos.

Depois de realizada a solicitação da juntada dos documentos, o processo administrativo transcorre até o ano de 2018 sem mais informações sobre as transferências solicitadas. Ou seja, temos uma legislação municipal que primeiramente proíbe a transferência da posse por um período de oito anos e, quando esse período se finda, a Administração não mostra capacidade de gestão para lidar agilmente com os processos, deixando os moradores sem uma resposta por anos.

Dessa forma, um instrumento que, a princípio, tem potencial para evitar que a pressão do mercado atue sobre um assentamento regularizado, vê sua eficácia reduzida. Primeiramente, isso ocorre através de uma lei municipal que restringe a transferência da posse e, em segundo lugar, por uma dificuldade de gestão da Administração Municipal, onde vemos a transmissão da posse mais uma vez restrita, mas agora através de entraves burocráticos.

Com isso, é previsível que ressurgirá uma desconformidade entre a titularidade do lote e aquilo que havia sido registrado. Segundo morador, “tem gente que tem mais de um imóvel, uns compram dos outros que vão embora, alugam.” (Morador da VMR, em fala durante entrevista realizada no dia 20/08/2018). Vemos então como em um assentamento regularizado, as atividades irregulares já recomeçaram, incluindo os alugueis.

Sendo a usucapião o instrumento utilizado que concede a propriedade ao morador, ou a concessão de uso, um direito real sobre o terreno, em ambos os casos vimos relatos do ressurgimento de uma irregularidade registral, quando a titularidade vigente não mais corresponde àquela registrada no momento da entrega dos títulos de regularização fundiária. No que tange à usucapião, já temos uma situação de transferência de propriedade, não cabendo ao município o controle direto de quem ali habita. Assim, nesse caso, o que é possível ser feito é a manutenção da área como AEIS, de modo a desenvolver o assentamento sem que a expulsão dos moradores de baixa renda aconteça. Já no que tange aos terrenos públicos, vimos a grande dificuldade da Administração Municipal em lidar com a tramitação das transferências de concessões de uso. Essa necessidade de anuência vem através de determinações da própria Administração, e não das legislações nacionais, e entendemos que coloca-la de tal forma nem sempre é o procedimento mais adequado.

Para os casos de assentamentos em que a CDRU ou a CUEM for efetivada por um período de tempo indeterminado, e para fins de moradia (no caso da CDRU), acreditamos que a transferência da concessão de uso pudesse acontecer sem a necessária anuência do poder público. Essa maior liberdade no processo de transferência aconteceria desde que a área fosse mantida como AEIS e houvesse uma regulamentação específica visando definir os critérios e perfil de ocupação. Assim, a população se veria mais livre e a prefeitura teria que lidar com um menor número de processos, mas o terreno continuaria pertencente à Administração Municipal e com fins de cumprir a função social da propriedade. Já para as situações em que a concessão tiver um caráter temporário, ou em que a necessidade de um controle pelo município se veja maior, a Administração Municipal estabeleceria através de lei municipal a necessidade da anuência para que a transferência da concessão ocorra.

5.4 Acesso à infraestrutura e serviços

A dimensão jurídico-dominial ainda é responsável por mais um impacto nos assentamentos de baixa renda. É comum que o acesso aos serviços básicos, como água e energia elétrica, dependam da regularidade da moradia. As referidas empresas solicitam aos moradores que estejam com sua situação regular perante a Administração Municipal para que façam as devidas ligações.

No caso do Alto Santo Antônio, por exemplo, sabemos que mesmo não estando em uma situação de regularidade dominial e registral, os moradores tiveram acesso aos serviços à época da intervenção. Entretanto, essa movimentação partiu da própria Prefeitura. Quando temos o caso inverso, qual seja, os moradores buscando o acesso aos serviços, o que é o caso de diversas novas moradias no assentamento, o serviço lhes é negado pela ausência de um título ou comprovante de residência.

Na Vila Sô Neném observamos um importante fator que entrelaça duas dimensões da RF no sentido de acesso à serviços. Os moradores possuem seus terrenos registrados em cartório, através do processo de usucapião coletivo. Porém, técnica da PJF relata em entrevista que os mesmos ainda comparecem à Secretaria

de Obras em busca de uma declaração de endereço. Tal fato revela a diferença entre a regularização dominial e a regularização urbanística. A usucapião garante a primeira, mas não a última, pois esta depende de atos da Prefeitura, a saber, reconhecimento de logradouros e das edificações nele existentes, medidas necessárias a fim de oficializar o endereço dos moradores.

Concluimos então que o registro de propriedade não é suficiente para que o acesso aos serviços se dê de forma plena, é necessário que a PJF complete os trâmites urbanísticos da regularização para este fim. Sendo assim, a técnica presencia diversas reclamações de moradores quanto a não possuir um documento individualizado, mas “como na parte prática a coisa é resolvida, apesar de não ter escritura, tem uma relação que eles constam ali, que eles conseguem através daquilo ali os serviços básicos, aí isso fica amenizado”. Assim, através do registro coletivo associado à declaração de endereço, que lhes é concedida pela Secretaria de Obras à medida em que os moradores comparecem para solicitá-la, a situação se resolve.

Esse caso é relevante no momento em que nos faz refletir sobre como as dimensões da RF estão fortemente interligadas. Por vezes, quando o foco recai sobre apenas uma delas, o objetivo final a ser atingido não é plenamente alcançado, como no caso da obtenção de serviços. Um outro caminho possível seria quando, após finda a regularização, os moradores tivessem seus direitos atendidos e, para isso, a articulação entre as dimensões da RF precisa ser completa. Os moradores de fato não se importam ou não compreendem o que lhes garantirá o acesso aos serviços, se é o registro cartorial da propriedade ou uma declaração de endereço fornecida pela PJF. Sendo assim, um caminho possível a se pensar seria a simplificação desses procedimentos, para que ambos sejam de fato executados, e executados consecutivamente.

Com isso, vemos mais uma vez como a prioridade dos moradores é o acesso à infraestrutura e serviços, e tanto titulação como os trâmites urbanísticos devem garantir este direito, seja dentro de uma dimensão, de outra, ou de ambas combinadas.

Outro fator caro aos moradores é a qualidade da infraestrutura implementada. Este depende da própria Administração à época das obras, e reflete no futuro da

vida dos moradores. Tivemos mais informações sobre esse aspecto no assentamento da Vila Sô Neném.

Segundo os moradores, os mesmos tiveram diversos problemas com a infraestrutura implementada durante o processo de obras, mas também após o término delas alguns obstáculos foram enfrentados. E não apenas obras de infraestrutura pública, mas também no que se refere à melhoramentos nas habitações, especialmente naquelas que estavam em situação precária. Líder da associação de moradores do bairro relata que “as casas começaram a rachar, nós tivemos que brigar feio na prefeitura.” (Líder da SPM sobre VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 25/09/2018). Felizmente, conseguiram que esse erro fosse reparado.

Cabe ressaltar que esses melhoramentos realizados nas habitações dos moradores não chegaram a visar uma regularização edilícia. Não houve a preocupação em adaptar as casas aos parâmetros de uso e ocupação do solo vigentes. Ainda, como vimos no capítulo anterior, os assentamentos estudados nessa dissertação não foram alvo de novas legislações urbanísticas capazes de adequar os parâmetros legais de ocupação à realidade da área. Assim, nos referimos apenas à obras que visaram melhorar a qualidade de vida dos moradores, atuando pontualmente nas habitações mais precárias.

Engenheiro da RJ Engenharia afirma que fazem um termo de recebimento, em que os moradores são solicitados a olhar e apontar os defeitos que encontram na obra antes de finalizarem a intervenção.

A gente estava sempre com a comunidade. E quando a gente vai entregar, a gente faz um termo de recebimento que o cliente olha, vê os defeitos, marca. Nós temos um formulário próprio. Então eles olham e anotam os defeitos. Você sabe por que? Porque quando você entra numa casa, que você está recebendo, você está realizando um sonho. O pesadelo é um mês depois. A luz não acende, o tubo está furado. Então a gente insiste muito, e tem os tópicos que a gente pede pra pessoa olhar e reolhar, um a um, pra você não ter que voltar lá. Pior do que você consertar no momento é você ter que voltar. Então a gente orienta bem (Engenheiro da RJ Engenharia, em fala durante entrevista realizada no dia 18/12/2018).

Entretanto, é comum que ainda assim problemas apareçam posteriormente. Isso acontece devido ao uso de materiais de baixa qualidade, que barateiam a obra a princípio mas que, posteriormente, quem paga a conta são os moradores, como relata um morador: “Dentro da minha casa deram uma massa, um reboco lá. Você

põe a mão ela cai toda. Ela começou a estufar, você põe a mão e cai tudo. Tem um tempo. Quando pôs, no primeiro, segundo ano, estava boa ainda.” (Morador da VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018). A baixa durabilidade dos materiais compromete a obra no médio e longo prazo, e os moradores, sem condições de arcar com as despesas da reforma, acabam morando novamente em uma habitação insalubre, assim como antes da intervenção.

Ainda, no que é relativo à manutenção da área urbana do assentamento, a Prefeitura também deixa a desejar. Segundo morador, eles não mais voltaram para manutenção, como prometido, e essa era realizada pelos próprios moradores. Uma primeira intervenção da Administração Municipal foi iniciada em 2018, no campo de futebol society. A Administração iniciou uma reforma e, para isso, abriu uma parte do alambrado que cercava o campo e prometeu a troca da areia. O trabalho foi iniciado e até a data da pesquisa de campo o mesmo ainda não havia sido concluído. Assim, por meses os moradores estavam jogando futebol em uma quadra de areia grossa, que seria provisória, machucando os pés, e ainda sem uma parte do alambrado, o que permitia o escape da bola. Esse relato revela mais uma vez como as intervenções da Prefeitura Municipal estão longe do ideal, especialmente por sua lentidão nas ações. Os processos precisam ser otimizados.

Outro fator relevante é que o exemplo que demos, por se tratar de uma área de lazer, é uma exceção quando se trata de intervenção de infraestrutura em assentamentos de baixa renda. Uma constante reclamação dos moradores dos outros dois assentamentos, VMR e ASA, é a falta de investimento em áreas de lazer para a população. As necessidades básicas são supridas, mas outras, também importantes para a boa qualidade de vida dos habitantes, ficam a desejar. “Só tem mercado de coisa básica, não tem um açougue, não tem colégio, não tem trabalho aqui em cima. Não tem um lugar pras crianças brincarem (lazer). É um bairro ainda bem desatualizado”. (Morador do ASA, em fala durante entrevista realizada no dia 02/10/2018).

Mas, mesmo com os obstáculos e as ausências, é preciso reconhecer o quanto o provimento de infraestrutura muda a vida dos moradores para melhor. Eles relatam o quanto o asfaltamento e a chegada de ônibus ao assentamento, em todos os casos estudados, são um fator de grande destaque. Através desses facilitadores, os moradores não mais precisam caminhar (na “lama”) até um ponto de ônibus a

quilômetros de distância para ir ou voltar do trabalho. “Mudou tudo né. Pra gente que não tinha nada né... mesmo que as vezes esteja faltando alguma coisa, a gente nem sente” (Morador do ASA, em fala durante entrevista realizada no dia 02/10/2018).

Após as melhorias infraestruturais, aflora o orgulho que os moradores têm do lugar onde moram.

1) Depois que o Habitar Brasil passou, aí teve muita melhora aí, porque aí o pessoal começou a crescer. Aí um fazia uma casa melhor, aí o outro queria acompanhar o outro, graças a Deus. A gente podia falar que isso aqui era uma favela, sim. Hoje pode falar que é uma comunidade mesmo. Antes era beco pra tudo quanto é lado, não tinha ônibus passando, não podia passar carro. Hoje, graças a Deus, já pode falar que é uma comunidade. Melhorou, de 100%, 80%. Quem falava que isso aqui ia subir ônibus? Isso aqui era tudo de terra. Com o que eu tenho hoje, eu me considero rica. Minha casa é um palacete (Morador da VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

2) Dentro desses 10 anos, foi só bênção de Deus, só melhora, não posso reclamar nada. Porque dentro desse tempo todo já tinha ônibus, já tinha água. Cada um já tinha luz dentro da sua casa, e já tinha os mercado pra comprar qualquer coisa que precisasse. Hoje tem uns 4 mercados. Muita gente fala assim: agora nós estamos no céu. Quanta chuva nós tomamos, e hoje o ônibus para ali, na minha porta (Moradora do ASA, em fala durante entrevista realizada no dia 02/10/2018).

E não só isso, a presença da infraestrutura urbana auxilia também na integração do assentamento com o bairro. Segundo moradores do Alto Santo Antônio, o assentamento era comumente chamado de “sem terra”. Os moradores da parte baixa do bairro não aceitavam a ocupação na parte alta, uma vez que ao retirar a terra para a construção das casas e barracos, essa terra descia para a parte baixa com as chuvas. Esse problema gerava muitos conflitos entre os moradores do alto e baixo Santo Antônio. Assim, o histórico conflituoso da ocupação acabou por gerar uma segregação espacial e social entre os moradores. Com a chegada das obras de infraestrutura, a situação entre as áreas amenizou. Não só a integração física aconteceu mas também, em parte, a integração social, e o ASA perdeu seu apelido de “sem terra”. “Hoje o bairro está em paz. Depois que ligou, que urbanizou tudo, aí parou de falar mal. Hoje em dia tem gente que tem até casa aqui” (Morador do ASA, em fala durante entrevista realizada no dia 29/09/2018).

Entretanto, não é sempre que a integração física provoca uma consequente integração social, nem em parte como no caso do ASA. Na Vila Sô Neném, por exemplo, a situação se deu de forma diferente. Uma hipótese apontada por técnica da PJJ é que no Alto Santo Antônio, como após a intervenção houve uma contínua expansão do assentamento, a área foi agregando novas pessoas e se conectando

ao bairro de forma mais natural. Porém, a Vila Sô Neném era uma área em que a ocupação já estava consolidada e cercada pelo restante do bairro, não havendo para onde crescer. Assim, pudemos perceber que a integração social ainda é um fator de conflito (oculto) na área.

A VSN não tinha nem mais como expandir, o ASA teve uma expansão. Você vê que as casas tão melhores... você vê que tem casas sendo construídas... eu acho que ela conseguiu ter uma ascensão maior porque ela teve espaço pra isso. Mas ainda há o estigma do alto e do baixo. Se você analisar o histórico da área, você vai ver que aquela população foi sendo levada pra lá, foi sendo tirada das partes mais centrais, das partes mais baixas, e pela questão da especulação imobiliária eles foram subindo. Então já é uma população que sofreu um processo de estigmatização social tremendo, né, de mobilidade descendente tremenda. Teve que subir pra uma área totalmente sem infraestrutura, ocupar irregularmente, então já traz isso no próprio histórico da mobilidade, da habitação (Técnica da PJF sobre ASA, em fala durante entrevista realizada no dia 24/09/18).

Ao conversarmos com os líderes da sociedade pró-melhoramentos do bairro, pudemos perceber como esses (não moradores da VSN), têm uma visão segregadora entre moradores da Vila *versus* moradores do bairro. Essa é uma segregação que acompanha a origem do assentamento. No momento em que o “Sô Neném” começou a alugar as casinhas no que veio a ser depois a VSN, a moradora do entorno conta que “torcia muito pra pessoas de mais condição comprar, porque nas casinha dele ele punha qualquer um pra morar. E a gente ficava perturbada com aquilo né” (Líder da SPM sobre VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 25/09/2018). Ou seja, desde o início estava presente a associação entre moradores de baixa renda, perigo e violência.

Eu tive problema com o meu filho de criação, porque ele arrumou um coleguinha bem no miolo (da VSN). Eu falava com ele ‘Não quero ver você passar dali pra cima’. Aí eu fui viajar. Quando eu voltei minha filha falou assim comigo, ‘Ele está indo pra Vila’. Falei ‘Então eu vou buscar ele’. Quando eu subi ele estava sentado, fazendo nada de mais. Ele dum lado, o amigo do outro. E os outros menino por ali. Aí eu cheguei e falei com ele ‘Você está muito ocupado aqui?’. Ele levou um susto quando ele me viu. ‘Ué mãe, que que a senhora veio fazer aqui?’. Eu falei ‘Ué eu acho que eu vim te buscar né, que eu falei com você que eu não queria você aqui. Agora eu só espero que você não me obrigue a fazer com você o que eu fiz com seu irmão, te dar uma coça pra você parar de subir aqui, porque eu te dou.’. A gente tinha medo, era ponto de droga. Eu tinha muito medo, cabecinha fraca... (...) E é até hoje assim, assuntinho de ontem (Líder da SPM sobre VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 25/09/2018).

Esse imaginário em que os moradores da Vila são associados à violência e uso de drogas infelizmente permanece até hoje. Apesar de as falas se darem num sentido conciliador, de respeito e boa convivência, elas são carregadas de

sentimento de superioridade. “É muito carinho que a gente tem por aquele povo”. Ou seja, ajudam a uma certa distância, respeitam, mas interagem o mínimo necessário. Os netos da moradora ainda hoje são criados com a ideia de que só podem transitar da casa pra baixo (VSN é para cima). “Conversam com todo mundo mas não se misturam. É automático. Eles vem subindo o morro conversando, chega aqui, dá tchau, e param. Eu acho que é a criação, a criação é muito diferente. É o limite né” (Líder da SPM sobre VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 25/09/2018).

Apesar desses relatos, quando se pergunta sobre a união dos moradores e a relação deles com o bairro, a afirmação é sempre de que são todos muito unidos. A única divisão reconhecida pelos moradores tanto da VSN como do entorno, e muito usada na fala dos mesmos para se referir à amigos e onde moram, é a divisão por áreas de atendimento das linhas de ônibus. Ou seja, se o ônibus A passa nas ruas 1, 2 e 3, aqueles moradores configuram a área do ônibus A. Se o ônibus B passa nas ruas 4, 5 e 6, a área física e os moradores são representados pelo ônibus B. E assim por diante. É interessante ver como nem só a infraestrutura gera marcos nos assentamentos e bairros, mas também os serviços oferecidos.

Os próprios moradores do assentamento relatam saudosamente as festas que faziam no bairro e que eram um ponto de integração, como a festa das amigades e a quadrilha. Hoje em dia essas festas não acontecem com a mesma frequência de antes, exatamente por causa da violência. Entretanto, quando esse assunto surge entre moradores do assentamento, a ideia que prevalece é a de que a violência aumentou nos últimos anos, mas não na VSN especificamente, e sim no bairro e na cidade como um todo.

Quando o assunto da violência é restrito à VSN, os relatos apontam para uma diminuição na violência. “Agora melhorou um pouco”, conta morador, mesmo ainda havendo alguns casos alarmantes, sempre relacionados ao uso e tráfico de drogas. Um fator que pode estar relacionado à diminuição da violência é justamente a implementação da infraestrutura urbana no assentamento. Líder da SPM relata que, antigamente, o local onde hoje se encontra o campo de futebol era ponto em que se escondiam itens roubados e, depois da abertura do campo, isso não mais aconteceu, já que o local foi ocupado e ganhou vida. Essa suposição fica corroborada através dos estudos de Jane Jacobs. Segundo a autora

A ordem pública – a paz nas calçadas e nas ruas – não é mantida basicamente pela polícia, sem com isso negar sua necessidade. É mantida fundamentalmente pela rede intrincada, quase inconsciente, de controles e padrões de comportamentos espontâneos presentes em meio ao próprio povo e por ele aplicados (JACOBS, 2011, p.32).

Esses controles e padrões de comportamentos espontâneos são justamente aquelas atividades de ocupação do espaço público. Em uma rua movimentada, as chances de criminalidade são bem menores que em uma rua deserta. Assim, uma rua, para aumentar a segurança das pessoas, deve oferecer uma infraestrutura que propicie a existência dos “olhos para a rua”. E é isso que a implementação do campo de futebol na VSN representou. Antes, os moradores não viam motivos para permanecer na rua e vigiá-la, mas com o campo, as mulheres, homens, crianças e jovens passaram a sair de suas casas, a movimentar e ocupar o espaço público. E, um espaço público movimentado tem muitos olhos atentos na rua, sejam daqueles chamados de proprietários naturais da rua, que nela habitam, ou dos estranhos, que por ela passam.

“Uma coisa o Habitar deixou, que foi uma estrutura física. Com essa estrutura que o Habitar deixou, se tiver mais um pouco de conscientização, a gente ainda tira bastante proveito disso aí.” (Líder da SPM sobre VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 25/09/2018).

5.5 Vínculos comunitários

A ideia do estabelecimento de vínculos comunitários entre os moradores dos assentamentos de baixa renda tem marca histórica nos estudos dessas áreas. E aqui não evitaremos abordá-la, mesmo que brevemente, uma vez que a fala sobre união (ou não) dos moradores foi bastante repetida ao longo das entrevistas.

Uma das constantes queixas, em todos os assentamentos estudados, é resumida através da fala: “os moradores não colaboram”. Assim, é difícil conseguir a manutenção do espaço. Técnica da PJF relata que, com o tempo, os líderes do assentamento que se envolveram na regularização foram naturalmente substituídos, e os atuais não mais têm grande envolvimento com o que lhes foi concedido por direito após anos de luta comunitária.

Desde o início das lutas por permanência, os moradores haviam conquistado reconhecimento como agentes sociais. Como vimos no primeiro capítulo desta dissertação, esse processo se intensificou no momento de redemocratização do país, quando as organizações populares voltaram a ter uma maior atividade e se uniram a entidades representativas de certas categorias profissionais, formando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

Assim, a ideia de que os assentamentos de baixa renda constituíam uma “comunidade” organizada e com moradores engajados se consolidou no imaginário social. Entretanto, cada local tem suas particularidades, e a ideia da existência de vínculos comunitários não pode ser generalizada. Mais que isso, segundo Silva (2002):

A inegável criatividade dos favelados (que é, em grande parte, responsável pela heterogeneidade das favelas), com sua capacidade de organizar-se das mais variadas formas e de conquistar direitos e reconhecimento simbólico, sempre esteve “encapsulada”, desde sua gênese como categoria social, e por isso tem tido pouco efeito na mudança do padrão de integração urbana, funcionando antes como um imprevisto e indesejado mecanismo de reprodução de um modo fragmentado e fortemente hierarquizado de integração urbana. Em suma, a “vitória da favela” ocorreu à custa da constituição de uma categoria social subalterna, cuja intervenção na cena pública, duramente conquistada, não mexeu no padrão básico de sociabilidade urbana, pouco alterando sua posição relativa na estratificação social e seu papel como força social (SILVA, 2002, p. 224).

A constituição dessa “categoria subalterna” muitas vezes leva o senso comum a entender, no que tange aos vínculos comunitários, que os assentamentos de baixa renda têm, obrigatoriamente, que apresentar elevados níveis de sociabilidade. Essa percepção está aparentemente atrelada ao histórico de luta dos moradores por sua afirmação no território, mas acaba por ser generalizada para os assentamentos de baixa renda e carregada para muitos aspectos da sociabilidade.

Os próprios moradores carregaram este estigma em suas falas.

O problema é que aqui tem muita união, mas pra esse tipo de coisa aí não tem. Tem reunião (da SPM) todo mês lá em cima, e ninguém daqui (VSN) vai, nem eu, eu parei de ir. Ele (o líder da associação) sozinho não tem força. Então isso eu acho que faz falta também pra melhorar aqui. Quando tem eleição a gente fica cercado os outros na rua (Morador da VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

Essa relação não é própria apenas dos assentamentos de baixa renda, e não necessariamente é um problema. Tomando por base os estudos de Olson, quando da formação de grupos, “a atração que exerce a afiliação a um grupo não é tanto

pela sensação de pertencer, mas mais pela possibilidade de conseguir algo através desse pertencer” (OLSON, 1999, p.18). Ou seja, compactuando com a visão do autor, é comum da formação de grupos que esta aconteça por interesses utilitários de cada um. Quando os interesses são comuns, grupos são constituídos, e é isso que acontece quando se formam as associações de moradores ou sociedades pró-melhoramento de bairros.

Porém, esses grupos trabalham em prol da aquisição de benefícios coletivos. Quando isso acontece, não só o grupo envolvido recebe os benefícios, mas também diversas outras pessoas não envolvidas diretamente ao grupo. Essas pessoas, conhecidas como lideranças, podem ter motivações variadas para atuar em prol da coletividade. Algumas vezes sentem-se motivadas por um desejo de prestígio, respeito, amizade, dentre outros de cunho social e psicológico. Mas acima destes, o envolvimento ocorre na medida em que cada um dos membros, ou ao menos um deles, achar que seu ganho pessoal ao obter o benefício coletivo vá exceder o custo total de se envolver, trabalhar pela causa e prover determinada quantidade desse benefício (OLSON, 1999).

Sendo assim, é comum às associações que lutam por benefícios coletivos, incentivar e buscar a participação de novos membros, ou mesmo querer que um maior número de beneficiários trabalhe pela causa. Segundo Olson, isso acontece pois “um aumento no tamanho do grupo não acarreta competição para ninguém e pode levar a custos mais baixos para aqueles que já estão no grupo” (OLSON, 1999, p.49).

Além disso, a marca da “união” nos assentamentos estudados, vem atrelada à uma idealização do passado. Um morador da VSN afirma que “àquela época nós éramos diferentes desse povo de hoje, porque na época os filhos da gente obedeciam. Então dessa parte aí era bem melhor. A gente falava com eles e eles não estragavam, tinha aquela união. Era bem melhor” (Morador da VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

De acordo com os relatos de moradores podemos entender que os vínculos comunitários se enfraqueceram ao longo do tempo.

Os moradores se ajudavam. Agora ninguém quer fazer mais nada, de começo fazia. Bater uma laje aqui, se você ia fazer, todo mundo ajudava. Hoje ninguém quer ajudar mais, só vem pra atrapalhar. Mas todo mundo se conhece aqui. (...) Agora cada um faz por si, antigamente era: Você dava

um grito de manhã e aparecia 20 pessoas (Morador da VMR, em fala durante entrevista realizada no dia 20/08/2018).

Esse discurso de idealização pode representar uma forma de recusar o presente. Para que tal investigação fosse realizada a fundo, precisaríamos de um maior tempo de pesquisa. Mas o que podemos interpretar até aqui é que os moradores, por não estarem por completo satisfeitos com a situação atual, olham para o passado e idealizam os traços de união. Os conflitos em outras áreas eram tão maiores, que os moradores se associavam em prol da resolução dos mesmos, e isso não significa que não haviam conflitos no que tange à sociabilidade. Quando os conflitos maiores são em parte resolvidos, muitos moradores perdem a motivação em continuar lutando pelos benefícios da coletividade, e aqueles ainda motivados e atuantes, mostram mais avidamente o desejo de uma maior participação. Essa situação leva os líderes comunitários a lembrarem dos “bons tempos antigos”, em que supostamente a união entre os moradores era maior.

Em compensação, os próprios moradores entrevistados relatam, em especial, uma história bastante motivadora como exemplo de estratégia para trazer mais pessoas ao grupo de lideranças.

Os meninos tão só brincando na água no centro comunitário. Um dia eu passei ali, jorrando água, aquela molecada lá. Aí quando eu cheguei o menino falou ‘Que que foi tia?’, eu falei ‘Que que foi não, eu quero saber por que que está saindo essa água toda aí’. ‘Nós estamos tomando banho aqui’. Eu falei ‘Ah então pera aí’. Busquei uma cadeira e falei ‘Vamos conversar aqui. Há quanto tempo eu te conheço?’, ‘Há muito tempo’. Eu falei ‘Vamos conversar. Você acha bom essa água ficar jorrando assim? Vocês não podem cada um de vocês tomar um banho de cada vez e fechar a água?’, ‘Nós quebramos o cano’. Eu falei ‘Ah mas aí não é certo. Se vocês quebram o cano, aí tira a água do vizinho, tinha a água do fulano’. ‘É o prefeito que paga’. Eu falei ‘Não é o prefeito não. Vem um pouquinho dessa água aí nas nossas contas aqui. Não é o prefeito não’. Aí eu vi que tinha um menino ali que estava comandando os outros. Aí eu peguei e falei com ele assim ‘Mas você mesmo que eu estava escolhendo. Eu quero que você faça parte aqui do futebol aqui e tome conta desse futebol aqui. Eu quero você, que tome conta que aqui, que vai associar junto a nós pra somar, pra ajudar esses meninos aqui a não destruir esse patrimônio que nós temos. Porque se você deixa destruir tudo, como é que vai ser pro seu filho amanhã? Seu neto? Ou alguém da sua família que queira aproveitar isso aqui, o pouco que tem, como é que vai ser?’. Ele falou ‘Não estou vendo futebol aqui nenhum não’. Eu falei ‘Uai, não está vendo porque você mesmo está destruindo. Como é que fica isso daqui?’. Aí ele falou ‘Vou fechar essa merda aqui’. Eu falei ‘Merda não, isso aqui é nosso’. Aí ele falou ‘Ah não tem cola’. Eu falei ‘Ah vamos arrumar essa cola, vamos arrumar dinheiro’. Aí nós fomos lá e fechamos, ele foi lá e arrumou. Ele falou ‘Tia escreve meu nome aí que eu vou fazer parte do futebol mirim’. Eu falei ‘É isso aí’. Hoje não tem mais nada. Agora a gente vê esses meninos assim e tem que chamar eles pra nós, pedir pra cuidarem da comunidade que é nossa. Temos que acabar com as brigas e com as inimizades. Tem hora que a

gente tem que saber levar, se não eles quebram mesmo. (...) Se ele está ali, como presidente ali, pra ajudar, ele não vai quebrar mais. (...) Pra acontecer algumas coisas boas nós temos que chamar esses meninos, porque as vezes eles estão precisando de um carinho, de um abraço, aperto de mão, de um diálogo, né (Morador da VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

No relato, os próprios moradores identificaram que precisavam fazer com que aqueles que depredavam o patrimônio público criassem maiores vínculos comunitários, percebendo o quanto ganhavam também com aquele cuidado, para passarem a conservar o que é de todos.

Da mesma forma, também é preciso estabelecer estratégias para que moradores não mais joguem lixo nas ruas dos assentamentos, uma outra reclamação constante.

Quanto à este ponto, a própria PJF tentou, ao longo do processo de regularização, promover cursos de que trouxessem maiores informações relativas à questão ambiental. A ideia desses cursos envolvia não apenas a conservação das áreas verdes, mas também a sustentabilidade da vida comunitária como um todo, incluindo a importância de não se jogar lixo nas ruas. Os cursos não provocaram o efeito esperado, e muitos continuam a jogar lixo, como relatam moradores em entrevistas: “A população não ajuda, eles jogam muito lixo. Jogam lixo fora do dia do caminhão” (Morador do ASA, em fala durante entrevista realizada no dia 29/09/2018); “O dia que você foi lá em cima estava tudo limpinho. Agora já está cheio de lixo de novo. Eles não têm consciência” (Líder da SPM sobre VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 25/09/2018). Assim, muitas cobranças caem sobre a SPM para que solicitem mais varreduras e limpezas na área, mesmo sabendo que isso não é o que resolverá definitivamente o problema.

Vemos nessas falas a separação do “eles” e do “eu”. Todos os entrevistados se colocaram na posição de atuantes em prol do bem comum, enquanto muitos outros não têm essa motivação. Até que ponto essas afirmações são verdades absolutas não podemos julgar, mas fica clara a necessidade de desenvolver-se estratégias para que possamos motivar os moradores a se envolver com as questões comunitárias, como a limpeza do bairro, as reuniões da associação de moradores, etc. Para isso, um primeiro passo possa ser o de mostrar a eles os benefícios que teriam, advindos desse envolvimento e cuidado, visto que os malefícios podem ser reconhecidos pelos próprios moradores já envolvidos. Isso

pois, como vimos, cada pessoa participa muito mais pela possibilidade de conseguir algo através desse pertencer, do que que pela sensação de pertencimento em si.

5.6 O problema da (des)continuidade das ações do poder público

A etapa do processo de regularização fundiária que mais foi voltada ao trabalho com os cidadãos, foi o eixo de geração de emprego e renda, através do qual foram promovidos cursos de capacitação e palestras educativas.

Esses cursos, como vimos o exemplo no ASA no capítulo anterior, tiveram algumas características problemáticas que se repetiram na VSN. Os cursos foram realizados no turno vespertino e nem sempre na área do assentamento, fatores que ocasionaram elevada taxa de evasão dos alunos. O relato de uma moradora da VSN menciona ainda como a escolha dos cursos, que teve um caráter de prestação de serviços, não ocorreu de forma ideal mesmo tendo sido votada pelos próprios moradores.

Morador: O Habitar trouxe o curso de geração de emprego e renda, mas na prática, pra quem está precisando, eu mesmo fiquei no artesanato, estou sendo sincera com você, porque eu não dependia do artesanato pra comer. Quem dependia da empresa que veio pra comer ia passar fome. Porque? Não que está errada a maneira, mas porque não tem recurso. Eles ensinaram uma coisa que não tinha campo pra ser trabalhado, aí não resolve.

Pesquisadora: Mas não foi realizada uma votação entre vocês para a escolha dos cursos?

Morador: Teve pergunta, mas não tínhamos conhecimento. A propaganda é bonita. Nós montamos uma equipe, eu vendo o seu, você vende o meu, fomos pra feirinha, mas não chegamos em lugar nenhum.

Pesquisadora: E quais cursos você acredita que teriam sido mais eficazes?

Morador: Eu acho que o problema agora não é no curso mais. Nós temos professores desempregados, advogados desempregados, pedreiros, padeiros, açougueiros. Hoje tá muito difícil, não é a profissão, é sorte.

(Morador da VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

Com isso, fica claro que o modo como aconteceu a condução do programa de geração de emprego e renda, afinal, não alterou a renda dos moradores dos assentamentos, como confirmam os mesmos. Pensar em uma estrutura de cursos que aconteçam em horários possíveis aos moradores e, ainda, que estejam ligados a um programa de inserção no mercado de trabalho seria um início. É necessária uma continuidade neste processo de inserção social.

Mesmo episódio vemos no curso de agentes ambientais. Já dissemos no item anterior que este curso não surtiu efeito para a melhoria ambiental e consciência ecológica dos moradores. Segundo técnica da PJF, “a questão do lixo era de fato a que mais puxava”. Assim, tentaram trabalhar a valorização da área para que os moradores pudessem atuar de uma maneira mais protetiva em relação ao território, tentaram formar agentes multiplicadores. Mas a impossibilidade de permanecerem na área por mais tempo impediu que a equipe conseguisse consolidar o trabalho iniciado. “Os moradores ficaram sem referência, eles precisavam de um acompanhamento maior do Estado”. Era necessário que tivessem ampliado o monitoramento para “ver se a coisa ia tomando um outro vulto, mas infelizmente a gente não conseguiu”. Nem a devolutiva técnica chegou a ser dada para a população. “A devolutiva tal como a gente tinha que fazer, o *face to face*, a continuidade... você continuar na área pra complementar aquele monitoramento, isso a gente não conseguiu. Acabou, acabou. Saímos da área.” (Técnica da PJF sobre ASA, em fala durante entrevista realizada no dia 24/09/18).

Essa fala revela como os próprios técnicos da PJF sentiram falta de uma intervenção mais prolongada quando se refere à dimensão social da regularização. Não basta essa acontecer apenas durante a realização das obras, supervalorizando essa etapa, mas sim por um período maior, visando de fato integrar esses moradores no contexto urbano e *empodera-los*, após um longo período de subvalorização e exclusão social.

Os próprios moradores ainda se sentem dependentes do poder público para que novas melhorias cheguem ao assentamento, uma vez que não foram lhes dadas condições para construí-las sozinhos.

1) O Habitar Brasil fez, mas agora eles podiam voltar pra dar um apoio né. Porque igual aquelas casa que eles fez, o pessoal, aqueles predinho lá né. Eles lá foi que começou a melhorar né, porque eles fizeram um serviço que só Jesus. Eles ampliaram, eles deixaram terreno (Morador da VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

2) Eles falaram que iam fazer a manutenção das obras todas que eles tinham feito aqui, que sempre teria uma manutenção e coisa e tal, mas depois que acabou a obra, não voltaram mais... também. Aí a gente ficou nessa dependência aí (Morador da VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

3) Se pelo menos eles vierem aqui e botarem a praça funcionando de novo, nós cuidamos (Morador da VSN, em fala durante visita de reconhecimento da área no dia 08/08/2018)

É constante na fala dos moradores a menção à vontade de que a Prefeitura volte novamente à área para promover melhorias. Mas vemos que essa necessidade está intrinsecamente relacionada à falta de um maior desenvolvimento no sentido de geração de emprego e renda. Aumentando a renda dos moradores, eles próprios conseguiriam promover as melhorias almejadas. E essa relação é feita também por uma das moradoras da VSN:

Eu particularmente penso dessa maneira né. Não sei se é porque eu gosto tanto daqui. Eu vejo um bairro tão próximo do centro... eu acho que precisava de um pouco mais de atenção no bairro, de melhoria. Isso aqui é um bairro-centro gente. Eu considero um bairro assim... com pouco recurso da prefeitura, do poder público. Estou falando de recurso público, porque a melhoria vem deles, entendeu? Melhora o bairro, pro bairro estar melhor, vem investimento pra quem está trabalhando, mais... né... renda, melhorando a renda. Porque um bairro bom normalmente tem renda boa também, né. E isso valorizava bastante o Santa Rita. E eu não vejo isso pelo poder público. (...) Eu trato isso como descaso (Morador da VSN, em fala durante grupo focal realizado no dia 04/10/2018).

Ou seja, não só os técnicos da própria PJF, mas também os moradores sentem a necessidade de que as intervenções, para serem consideradas completas, tenham uma continuação após o término das obras ou a entrega do título. Assim como vimos na VSN um acompanhamento ambiental periódico para avaliar o desenvolvimento das áreas verdes no assentamento, mesmo ou maior acompanhamento deve ser realizado para a área social, de modo a *empoderar* a população que ali vive.

Com isso, vemos um processo que, em termos de crescimento humano, técnico e pessoal, os que mais se capacitaram foram os técnicos da PJF. Os técnicos puderam, através de experiências pioneiras como essas no município, aprender a lidar com os processos de regularização fundiária e se sensibilizar ao trabalho com os moradores de baixa renda. Um desafio para que esses programas possam ter a continuidade almejada por ambos os lados é, justamente, a tão difícil captação de recursos.

No aspecto da captação de recursos, sistematizamos os programas destinados ao atendimento de famílias de baixa renda em Juiz de Fora. Assim, podemos ter um panorama financeiro das intervenções.

Tabela 15: Programas destinados ao atendimento a famílias com renda de até três salários mínimos em Juiz de Fora

Programa	Objeto	Período de Execução	Valor	Fonte de Recursos
PCM	Diversas áreas no município – Vide Tabela 5	1975 - 1986	Cr\$ 810.149.000,00 (equivalente a R\$ 92.952.367,04)*	BIRD, Estado e Município
HBB/BID (UAS)	Urbanização na Vila Sô Neném	2003 a 2006	R\$ 3.036.100,37	Governo Federal, BID e Município
PAT Prosanear	Projeto executivo de urbanização nas áreas do Alto Santo Antônio, Cantinho do Céu, Vila São Gabriel, Três Moinhos e Alto Três Moinhos	2003 a 2006	R\$ 1.109.513,07	Governo Federal, BIRD e Município
Programa Multisetorial Integrado (PMI)	Obras de saneamento e contenção de encostas nas áreas do Alto Santo Antônio, Cantinho do Céu, Vila São Gabriel, Três Moinhos, Alto Três Moinhos e Vila Sô Neném	2005 e 2006	R\$ 8.890.000,00	BNDES
HBB/BID (DI)	Revisão das Leis de Parcelamento e Uso e Ocupação do Solo do Município de Juiz de Fora	2005 e 2006	R\$ 32.700,00	Governo Federal, BID e Município
HBB/BID (DI)	Planos de Desenvolvimento Local (PDL)	2005 e 2006	R\$ 65.500,00	Governo Federal, BID e Município
HBB/BID (DI)	Plano Municipal de Habitação de Juiz de Fora	2006 e 2007	R\$ 116.500,00	Governo Federal, BID e Município
HBB/BID (DI)	Regulamentação das Áreas de Especial Interesse Social	2006 e 2007	R\$ 127.700,00	Governo Federal, BID e Município
TOTAL			R\$ 13.504.763,44 + Cr\$ 810.149.000,00	

* correção feita através do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. A data de fevereiro de 1980 foi adotada como referência inicial de conversão, e data de fevereiro de 2019 aquela para a qual gostaríamos de ter o valor atualizado.

Fonte: VIEIRA, 2008, p. 92, com acréscimos da autora.

As ações desenvolvidas podem ser classificadas em duas modalidades: as que levaram benefícios diretos aos assentamentos, e aquelas que objetivaram estudos a fim de capacitar os técnicos municipais e aparelhar a administração formalmente (ações indiretas). Dentre as ações diretas, apesar dos esforços municipais e do apoio dos recursos federais, o percentual de atendimento efetivo foi de apenas aproximadamente 9,7% das famílias, em relação ao número total de famílias residentes em AEIS no município (VIEIRA, 2008). Já as ações indiretas, relativas aos diagnósticos e proposições, apesar de não atenderem de imediato as expectativas da população, subsidiam o Poder Público com informações necessárias na tomada de decisões relativas às questões habitacionais.

Segundo Vieira (2008, p.93), “um grande entrave na obtenção de recursos é a carência de projetos executivos e consequentes licenças ambientais, ambos necessários à liberação das verbas”. Sob esse aspecto, destaca-se então a importância de programas com as características do PAT-Prosaneer, que possibilitou a elaboração de projetos executivos. Outra carência é a que discutíamos anteriormente, programas de financiamento que incluam um acompanhamento social após findada as dimensões física e jurídico-dominial da regularização fundiária. Assim, fica a indicação para que busquemos cada vez mais a valorização desses dois aspectos, pois uma intervenção de regularização fundiária jamais deve ser um ato pontual da Administração, mas sim um processo contínuo de integração física, ambiental, jurídica e social. A cidade é um exercício constante de relação (social, ambiental, física, de interesses econômicos, etc.). Como disse Katzman (2003), não existem receitas rápidas nem atalhos para a construção de cidadania e integração social entre os pobres urbanos, os objetivos devem ser perseguidos através de ações integrais e estratégias combinadas entre os diferentes agentes e escalas de poder. “Se requer uma redefinição definitiva do contrato social urbano” (KATZMAN, 2003, p.41, tradução livre).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O campo de estudo relativo aos processos de regularização fundiária é vasto. Esta dissertação mostrou os vários olhares e cuidados que devemos ter ao propor uma intervenção em um assentamento de baixa renda. Considerando a regularização fundiária plena, é necessário que as dimensões jurídica, física, social e ambiental sejam articuladas de modo a provocar a minimização de impactos negativos. E, para responder ao questionamento sobre os impactos que os processos de regularização causam nas áreas em que foram implementados, começamos os estudos pela revisão de conceitos.

Ao fazer isso, ao longo do Capítulo 3, vimos como uma característica comumente atrelada à regularização fundiária é aquela de uma “missão civilizadora”. A regularização é interpretada como um instrumento capaz de trazer os assentamentos de baixa renda para funcionar de acordo com as regras da dita cidade formal, ou regras do asfalto. Entretanto, deixa-se de perceber as potencialidades dessas áreas, suas características próprias e sua estrutura diferente que pode ser também uma virtude, e não uma ausência. Assim, construímos uma narrativa que evita as polarizações entre formal e informal, incluído e excluído, e defende a ideia de que toda a cidade representa um incessante processo de produção das relações sociais.

A partir dessa narrativa, entendemos o processo de regularização fundiária não como aquele que vai necessariamente adequar o assentamento às leis vigentes. Essas leis foram construídas por uma elite urbana e, portanto, representam uma visão de mundo possível. Ao longo do tempo, as leis são passíveis de modificações, e este é um dos motivos que impulsionam estudos como o desta dissertação. A detecção de aprendizados leva sempre em conta o objetivo de sinalizar a correção de rumos na implementação de iniciativas similares, assim como a replicação, em escala mais ampliada, de programas de regularização e urbanização. Por isso, para nós, a regularização fundiária representa o instrumento estatal de intervenção em um assentamento de baixa renda, com fins de garantir direitos aos moradores e potencializar as características positivas da área.

Existem outras possibilidades de abordagem da questão, por vezes complementares, para além da regularização como legislada hoje em dia. É o caso das iniciativas, projetos ou experiências sociais que defendem: a assistência técnica

pública e gratuita para famílias de baixa renda, já garantida legalmente através da Lei Nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008; a elaboração dos planos populares, onde os moradores são os principais agentes na execução do planejamento urbano, decidindo suas necessidades e prioridades sem a primeira intervenção do poder público (ou mesmo lutando contra ela); ou os recentes estudos e experiências em torno da propriedade coletiva, onde cada morador tem o direito individual de uso de sua casa, mas a terra seria de propriedade coletiva. São apenas alguns exemplos de caminhos possíveis a serem estudados, questões “vizinhas” ao objeto da dissertação e portanto não trabalhadas aqui, mas não por isso menos relevantes para a pesquisa em planejamento urbano de modo geral.

Assim, após entendermos os conceitos principais que envolvem a regularização fundiária em assentamentos de baixa renda, analisamos tanto o processo de implementação da regularização, como os resultados daquela intervenção. E essa incursão se deu nos assentamentos de nome Vila Sô Neném, Vila Mello Reis e Alto Santo Antônio, em Juiz de Fora – MG.

O município de Juiz de Fora, estudado no Capítulo 4, revelou um cenário que destaca a importância das experiências pioneiras para a consolidação das ações e políticas urbanas. Seguido da experiência de regularização na Vila Olavo Costa, finalizada em 1985, foi criada a Coordenadoria de Regularização de Parcelamentos (CORE) no município. A CORE promoveu intervenções semelhantes e foi se consolidando e aprimorando com o passar dos anos até a sua extinção, mas esta também seguida de novas estruturas administrativas. Os instrumentos urbanísticos, hoje regulamentados por lei para a regularização fundiária, foram alvo de experiências pioneiras em municípios. Como exemplo podemos citar as ZEIS, consolidadas em Recife ainda no ano de 1983, através da Lei Nº 14.511, no âmbito do PREZEIS.

Porém, apesar de termos como caso um município que já em 1986 teve uma coordenadoria voltada para a regularização, as ações não foram por muito tempo vinculadas diretamente ao órgão de planejamento urbano. A condução da política de regularização fundiária ficou, na maior parte do tempo, a cargo da Empresa Regional de Habitação (EMCASA). Esta empresa não priorizou o planejamento das ações, e a regularização foi sendo executada através de medidas emergenciais ou à solicitações políticas. Tal fato não é positivo, e coloca a regularização de um

assentamento muitas vezes como moeda de troca por votos, o que não é desejável, visto que a regularização visa garantir direitos e não favores políticos.

Sendo assim, as experiências de regularização fundiária plena no município são escassas. Em geral, as ações giram em torno do provimento de infraestrutura, implementado paulatinamente nos assentamentos e, quando da finalização deste, inicia-se o processo de titulação através da EMCASA. São frentes independentes que não articulam as quatro dimensões da regularização plena. Um exemplo de fragmentação não só das dimensões, mas do processo como um todo, é o arquivamento da minuta de lei para regularização urbanística já elaborado no município. Seria adequado que esse planejamento fosse retomado e se fizesse uma reavaliação das AEIS, consolidando diretrizes para cada uma delas.

Dos casos estudados, dois deles foram alvo de um programa maior de regularização, financiado por organizações internacionais. Nesse sentido, as demandas para o financiamento exigiam uma intervenção mais completa, envolvendo infraestrutura, titulação e intervenções ambientais e sociais. Apenas a Vila Sô Neném chegou a ter tantos esforços despendidos, entretanto, nem este assentamento podemos considerar como uma experiência de regularização fundiária plena, que envolveu por completo as quatro dimensões necessárias estabelecidas pela Lei Nº 11.977/09. Na Vila Sô Neném, percebemos a falta de uma regularização urbanística e, também, da regularização edilícia, ambas necessárias para que o assentamento estivesse ao fim da regularização completamente de acordo com os princípios da regularização fundiária plena.

A dificuldade na completude das intervenções provém de uma dificuldade em arrecadar recursos para este fim, acompanhada do baixo número de técnicos dentro da PJF dedicados a trabalhar o assunto. Não bastasse, a desvalorização do setor de planejamento frente ao setor de obras é outro aspecto relevante que, muitas vezes, dificulta a correta alocação de esforços e recursos. Sabemos que dificuldades como essas são comuns a prefeituras municipais e, mesmo frente a tantos entraves, ações de regularização fundiária precisam ser executadas. Assim, completas ou não, as prefeituras fazem o que está ao seu alcance, dentro de suas limitações estruturais, administrativas e políticas. Podemos destacar também que, por vezes, a dificuldade começaria ainda na própria compreensão do que é regularização fundiária. Como revelado por moradores e também por parte dos técnicos da

prefeitura, é comum o entendimento de que a regularização compreende apenas a dimensão jurídico-dominial. A ideia da regularização fundiária plena, com suas quatro dimensões articuladas, não é um discurso constante.

Levando em consideração a diversidade das iniciativas promovidas em torno da regularização fundiária estudamos, no Capítulo 5, os três assentamentos de baixa renda mencionados. Cada um deles foi regularizado através de diferente instrumento urbanístico e teve diferentes dimensões da regularização fundiária plena concluídas. Com esse espectro, pudemos levantar e fundamentar os debates trazidos no Capítulo 6.

Todas as análises desenvolvidas puderam ser resumidas em lições aprendidas com as experiências práticas estudadas. Assim, as lições relativas ao que antecede o início da intervenção e aquelas relativas ao processo de implementação da regularização fundiária são as seguintes:

a) Lições políticas:

- Motivação política para a implementação da regularização fundiária: é relevante que o setor de planejamento municipal seja valorizado.
- Continuidade administrativa a nível local de Governo: confere segurança à continuidade da intervenção. Rupturas administrativas exigem processos de reestruturação que podem afetar as áreas sob regularização.
- Articulação cooperativa horizontal: situações em que órgãos responsáveis pelo planejamento urbano, pelas obras, pela titulação, etc. não conversam amigavelmente, não são favoráveis a um processo de RF bem sucedido. Vimos a necessidade de boa articulação entre as dimensões física, jurídica, ambiental e social, e ela se faz presente aqui.
- Apoios e parcerias com a sociedade civil, em especial com os segmentos organizados da população: o poder público, por si só, não é capaz de conduzir um processo de RF. Os moradores são os principais agentes e principais beneficiários. Desse modo, o apoio da sociedade civil é importante na medida em que favorece o diálogo entre as esferas e promove o *empoderamento* da sociedade e dos moradores.

b) Lições institucionais:

- Engenharia financeira adequada, bem implementada e transparente: os recursos municipais para promover um processo de regularização fundiária plena são escassos, desse modo, financiamentos através da integração com outros programas são importantes meios de aumentar a capacidade financeira para investir nessas intervenções. Ainda, enquanto intervenções públicas, devem ser transparentes e de fácil acesso a qualquer um.
- Previsão de recursos para a elaboração de projetos, sejam eles urbanos, ambientais, arquitetônicos, etc.: A elaboração de projeto é necessária para um planejamento adequado da intervenção. Sem um planejamento, é comum que as necessidades da população não sejam ouvidas e correspondidas, haja desperdício de dinheiro e aumento no tempo necessário para a finalização da intervenção⁵⁴.
- Disponibilidade de bases e sistemas de informações atualizadas: bases de dados desatualizadas são prejudiciais a qualquer intervenção no território urbano. No que diz respeito à RF, elas são importantes, principalmente, para fundamentar as escolhas técnicas das áreas a serem beneficiadas e na elaboração dos projetos a serem executados. Dados desatualizados ocasionam intervenções e projetos inadequados à realidade dos assentamentos.
- Estabelecimento de parcerias: é comum que a Administração municipal não tenha um corpo técnico com membros suficientes para executar todas as tarefas necessárias, e esse é um campo onde as parcerias exercem essencial função. A gestão compartilhada pode ser um caminho para a solução deste problema.
- Capacidade de gerenciar projetos que integram um grande número de intervenções setoriais: os técnicos precisam ser capacitados para trabalhar com diferentes frentes e dimensões em uma intervenção

⁵⁴ Desde a Lei Nº 11.977, é uma obrigação legal que o projeto de regularização fundiária defina “as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada”. Prevê também que devem ser definidas “as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica” (BRASIL, 2009^a, Art 51). Ou seja, mesmo que não nos mesmos termos, a elaboração dos projetos específicos era requerida. Essa obrigatoriedade veio a ser reforçada na Lei Nº 13.465, que inclui no projeto de regularização, o projeto urbanístico, proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento (quando for o caso), estudo técnico para risco e ambiental, nestes mesmos termos (BRASIL, 2017, Art 35).

pública.

- Corpo técnico em número suficiente para cobrir as demandas: de nada adiantam os itens anteriores se os técnicos são poucos para um grande volume de trabalho. Esse fator ocasionará uma queda na qualidade e eficiência da intervenção.

c) Lições técnicas:

- Valorização do corpo técnico no processo de planejamento das ações: é relevante que a decisão das áreas beneficiadas seja realizada através de estudos técnicos, e não por motivações puramente políticas e eleitoreiras.
- Uso adequado de instrumentos de regularização fundiária: sempre em concordância com a população beneficiária da regularização, e visando a menor burocracia e menor tempo de processo.
- Estratégias capazes de mobilizar e potencializar o capital social existente e latente nas comunidades: uma das formas experienciadas nos assentamentos estudados de mobilizar a população foi através da contratação de moradores para trabalhar nas obras. Essa contratação foi seguida de capacitação dos mesmos e já garantiu uma renda e experiência de trabalho. Ainda, aqueles que constroem seus ambientes tendem a cuidar e prezar por sua manutenção em bom estado.
- Soluções apropriadas, de baixo custo e com elevados níveis de durabilidade nos projetos arquitetônicos e urbanísticos: é relevante que o baixo custo não interfira na qualidade das obras realizadas. Muitas vezes, como no caso da Vila Sô Neném, logo após as obras diversos problemas estruturais ou com materiais de baixa qualidade aparecem, e quem arca com estes custos futuros são os moradores. Como muitos não possuem condições financeiras de arcar com esse tipo de despesa, voltam a habitar um local que não os garante boa qualidade de vida.
- Infraestrutura urbana adequada não só ao assentamento mas também ao entorno: uma das formas de segregação espacial é representada pela discrepância na infraestrutura urbana entre duas áreas. Assim, integrar fisicamente o assentamento ao seu entorno é um fator que reflete também na integração social entre os moradores.

- Planejamento e ação vêm antes da legislação: problemas práticos não são resolvidos através de uma simples promulgação de lei. Para que uma legislação específica a um assentamento seja elaborada, é necessário que antes sejam dispendidos tempo e recursos financeiros aos devidos estudos da área e viabilidade de aplicação daquela lei.

d) Lições sociais:

- Organização comunitária: a articulação de lideranças comunitárias motivadas a alcançar benefícios comuns é um diferencial importante para a boa condução de um processo de regularização fundiária. Isso acontece pois a maior participação dos moradores nos debates permite a adoção de soluções mais adequadas ao assentamento. Quando isso não está presente no assentamento no momento da preparação para as intervenções, deve ser amplamente estimulado, como um primeiro passo para a promoção do processo de RF.
- Mobilização comunitária constante: os moradores se associam em prol de melhoramentos coletivos quando isso trará benefícios individuais, ou seja, cada pessoa participa mais pela possibilidade de conseguir algo de seu interesse, do que pela sensação de pertencimento ao local ou ao grupo. Sendo assim, motivar os moradores em prol de um envolvimento em questões comunitárias é um desafio que passa pela constante mobilização e, também, por mostrar os benefícios individuais daquelas ações em prol de um bem comum.
- *Empoderamento* dos moradores: uma das formas expostas pelos próprios moradores e técnicos que foi utilizada para conferir autonomia e confiança aos moradores, foi incentivar que eles se identificassem como corresponsáveis da intervenção que estava sendo realizada pelas empresas contratadas. Os moradores, ao identificarem falhas, acionavam os técnicos da prefeitura para que esses resolvessem o problema com a empresa contratada. Quando se sentem corresponsáveis, os moradores buscam o melhor para sua área e percebem o quanto se beneficiam com as intervenções realizadas. Assim, a manutenção vem como consequência desta ação.
- Cursos de capacitação para os moradores: independente do eixo a que

os cursos se identifiquem (geração de emprego e renda, ambiental, social, etc.), é relevante que os mesmos sejam realizados dentro do assentamento alvo de regularização e em horário adequado ao público-alvo. Caso contrário, o que teremos como resultado são as altas taxas de evasão identificadas no exemplo do Alto Santo Antônio.

Já as lições consideradas relevantes aos bons resultados da regularização fundiária, relativas ao tempo após a conclusão da intervenção, seguem:

a) Lições políticas:

- Continuidade administrativa a nível local de Governo: permanece sendo relevante após a conclusão da intervenção, visto que uma mudança de posicionamento administrativo pode interromper as ações planejadas.

b) Lições institucionais:

- Gestão de parcerias, sobretudo com as organizações comunitárias: a articulação deve ser continuada. As ações não acabam no momento conclusão da intervenção de regularização fundiária, mas se estendem para o acompanhamento pós intervenção.
- Capacitação dos moradores no sentido de aproximá-los da dimensão jurídico-dominial: é preciso reduzir a dualidade do entendimento dessa dimensão para os moradores. Ao mesmo tempo que não compreendem por completo como e porquê a titulação deve ocorrer, a veem como necessária para o acesso a serviços e ao mercado de modo geral. Um caminho para começarmos a superar essa dualidade é através de maior simplificação desses processos, esclarecimento e compartilhamento de conhecimento.
- Sistemas de monitoramento e avaliação por parte do Poder Público local: a necessidade de continuidade da presença do Poder Público na área alvo de regularização mais uma vez se faz presente. O acompanhamento dos resultados é importante para que haja a devida correção de rumos.
- Compatibilização das intervenções promovidas com legislação urbanística local: eixo principal da dimensão urbanística, que não foi

implementada nos assentamentos estudados. A não execução das ações no sentido da regularização urbanística mantém o assentamento sob uma legislação inadequada à sua realidade. Assim, a regularização não se vê completa e consequências negativas podem decorrer deste fato, como a diminuição da sensação de segurança jurídica e o não acesso pleno aos serviços.

- Manutenção da demarcação dos assentamentos como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) ou sob alguma legislação específica que favoreça o interesse social: uma área regularizada não significa que não mereça atenção para seus moradores. Assim, é recomendado que a área permaneça demarcada como de interesse social, principalmente como uma estratégia para evitar a valorização exagerada da área e a consequente expulsão dos moradores.

c) Lições técnicas:

- Uso adequado de instrumentos de regularização fundiária: quando aplicado a este momento da regularização, o uso adequado de instrumentos urbanísticos se volta para a necessidade de permitir a transmissão da titularidade dos moradores. Na medida em que vimos que a mobilidade habitacional está presente mesmo antes da regularização, e é uma característica intrínseca da vida urbana, não vemos sentido em restringi-la. Com isso, temos representada a tripla função do título: aumentar a sensação de segurança da posse, diminuir as possibilidades de expulsão dos moradores e, além disso, permitir a mobilidade habitacional.

d) Lições econômico-financeiras:

- Mecanismos de recuperação de custos e investimentos do programa/projeto: a falta destes mecanismos coloca em risco sua manutenção, ampliação e replicação pelo agente promotor.
- Definição de políticas tarifárias para a oferta de serviços urbanos, específica e compatível com a capacidade de pagamento da comunidade: as chamadas tarifas sociais, previstas em lei e aplicadas nos casos estudados. Esse fator ajuda a garantir a permanência dos

moradores na área após a intervenção, ao evitar o aumento do custo de vida acima da capacidade de pagamento que possuem.

- Previsão de recursos necessários à adequada operação de equipamentos públicos ofertados, sobretudo os sociais: aplica-se à Administração municipal e sua capacidade de manter as melhorias implementadas.
- Componente de geração de emprego e renda: essenciais para aumentar as possibilidades de inclusão social e urbanística decorrentes da iniciativa e a própria manutenção dos investimentos pela comunidade. Entretanto, é um objetivo árduo de ser alcançado pela municipalidade. Um dos meios aplicado nos casos estudados foi a oferta de cursos profissionalizantes mas, algumas características necessárias para que sejam efetivos, é que sejam realizados no assentamento, em horário adequado ao público alvo e atrelados à um programa de inserção desses profissionais no mercado de trabalho.
- Prever outras possibilidades de inserção econômica nos circuitos da economia formal da cidade, em especial no entorno do assentamento, também aumentando as condições de inclusão social e econômica das famílias beneficiadas: de acordo com as experiências dos assentamentos estudados, os investimentos e as intervenções permanecem dentro do próprio assentamento, focando apenas em cursos de formação e não em investimentos mais diretos na inserção econômica. É um ponto necessário a ser desenvolvido para que as chances de integração e inserção das pessoas aumente.
- Treinamento das comunidades para a criação e gestão de microempreendimentos.
- Oferta de microcrédito, viabilizando o desenvolvimento destes microempreendimentos comunitários: não basta incentivar a criação dos mesmos, é necessário que sejam fornecidas condições imediatas à sua manutenção.

e) Lições socioambientais:

- Componente de educação sanitária e ambiental: tratar a dimensão ambiental é relevante não só para garantir um ambiente ecologicamente

equilibrado, mas também para aumentar o bem estar físico dos moradores.

- Projetos que tragam as pessoas para os espaços públicos: nem sempre as intervenções preveem espaços de lazer para a população, e este é um fator bastante requisitado. A intervenção, para garantir a boa qualidade de vida, deve ir além daquilo que é infraestrutura básica, deve prover infraestrutura para lazer. E este ponto não se limita a isso. A importância de pessoas transitando nas ruas alcança ainda fatores como maior integração dos moradores e diminuição da violência.

Muitas foram as reflexões e lições levantadas. A partir delas, foi possível a formulação de um entendimento próprio acerca de como o processo de regularização fundiária plena se apresentou no estudo.

O processo de regularização fundiária é positivo e necessário, de fato impactando a vida dos moradores para melhor. Porém, nem todas as etapas possuem o mesmo nível de relevância, e os maiores impactos advém do provimento de infraestrutura e serviços, sem que provoquem um aumento no custo de vida dos moradores.

O processo de titulação é a etapa mais controversa. Apesar de revelar, nos estudos bibliográficos, importância em momentos de conflitos, não é capaz de assegurar a posse em sua totalidade, vide caso da Vila Autódromo mencionado, em que moradores foram expulsos apesar do título em mãos. Ainda, apresentamos a titulação como meio para acesso a serviços urbanos e maiores chances de permanência dos moradores na área, uma vez que o tipo de título conferido pode vir acompanhado de uma tutela em relação à transmissão da posse. Mas, como vimos ao longo da discussão do último capítulo, ambas essas funções poderiam ser trabalhadas de modo mais direto através da dimensão urbanística.

Como vimos no caso da Vila Sô Neném, temos uma área titulada em que os moradores ainda precisam recorrer à administração municipal para uma declaração de endereço. Com ela, conseguem o acesso aos serviços. No Alto Santo Antônio, os moradores não possuem um título, e quando do interesse da administração municipal, uma declaração de endereço e de início do processo de regularização foi emitida para que os moradores tivessem acesso aos serviços urbanos. Através

dessas experiências, concluímos que a titulação não é de fato necessária para que o acesso aos serviços urbanos se dê. Essa questão pode ser resolvida administrativamente, de modo mais facilitado. A exemplo, um “título social de concessão de uso” poderia ser emitido pela Prefeitura a partir do momento que identificado o direito do morador ao terreno ocupado.

Quanto à necessidade de evitar a expulsão dos moradores do assentamento, precisamos primeiro pactuar que aqui temos a intenção de tutelar sobre o uso e ocupação daquela área. Essas determinações atualmente acontecem por decisões conscientes daqueles estudiosos do tema ou de técnicos administrativos, enquanto os moradores pouco dizem sobre o que desejam. De qualquer modo, tendo isto em mente e falando enquanto estudiosa e não moradora, uma outra possibilidade para que os investimentos em prol de moradores de baixa renda permaneçam voltados aos mesmos, tentando afastar a grande valorização imobiliária, é a definição de AEIS. Através deste instrumento de gestão territorial, o setor de planejamento de cada municipalidade deveria antecipar processos de valorização e elaborar legislação específica para as AEIS, de modo a minimizar os efeitos negativos do processo de regularização.

A titulação não deve ser um fator limitante para a conclusão dos processos de regularização fundiária, como vem acontecendo de acordo com os exemplos práticos estudados. Com a simplificação dos trâmites burocráticos para que ela aconteça, a administração municipal poderia concentrar mais esforços e recursos nas dimensões que mais trazem impactos positivos e diretos aos habitantes, a dimensão física e a social (por vezes a ambiental, dependendo das especificidades da área).

Quando a análise parte da visão do morador, muitos mostraram a vontade de obter a titulação. Essa vontade esteve muito atrelada à ideia da valorização imobiliária para futuras vendas. Nesse caso, não considero que esta motivação seja relevante para o interesse comum, apenas para o interesse individual. Sendo assim, moradores que desejarem uma maior inserção no mercado imobiliário, quando permitido pela legislação específica da área, deveriam então buscar a titulação e arcar com os custos para tal. Desse modo, não acumularia para si toda a mais valia proveniente dos investimentos públicos na área. Já para transmissões de posse sem a necessidade de um título e de conseqüente registro em cartório, esta poderia se

dar através de simples transmissão do “título social de concessão de uso”, administrativamente, ou de documento de compra e venda seguido de nova emissão de “título social de concessão de uso” pela administração municipal.

Essa sugestão é apenas uma das tantas possíveis. O que mais importa aqui, é mostrar a necessidade de promovermos uma revisão do modelo de regularização fundiária plena atual, e que o novo seja pautado menos na dimensão jurídico-dominial e mais nas demais dimensões, buscando um equilíbrio. Para aprofundar ainda mais a revisão, podemos ir à própria noção que serve de base à regularização e questionar a forma como tratamos o fenômeno da irregularidade.

A inovação corresponderia então mais em adaptar as ferramentas existentes, do que inventar novas, totalmente “do zero”. Essa adaptação requer o reconhecimento de agentes e práticas anteriormente adotadas, a revisão dos procedimentos e normas, incluindo procedimentos de consulta, e por fim a alteração do modo como a realidade urbana é trabalhada.

Partindo desse entendimento, um próximo passo para esta pesquisa seria a comparação destes resultados com as recentes modificações na legislação. Em um momento de grandes discussões acerca da Lei Federal Nº 13.465/2017, este estudo pode servir de parâmetro para avaliação das mudanças promovidas. Tal avaliação mostra-se necessária na medida em que temos uma legislação controversa e implementada através de uma Medida Provisória, sem grandes debates abertos com a sociedade.

Ainda, para além deste debate nacional, algumas outras hipóteses surgiram ao longo do estudo do município de Juiz de Fora. A primeira delas é a possível influência que a capital do estado, Belo Horizonte, tem sobre a política urbana juiz-forana. Belo Horizonte é um município que também mostrou pioneirismo no que se refere à regularização fundiária, tendo no PROFAVELA e na gravação de ZEIS, em 1983, um destaque. Nesse mesmo momento, Juiz de Fora conduzia seu primeiro processo de regularização. Apesar de não terem sido encontrados mais indícios *a priori*, é uma relação que avaliamos como verossímil.

Uma segunda hipótese é a relação que a edição da nova legislação nacional a respeito da regularização fundiária, processo iniciado no segundo semestre de 2016, pode ter com a reestruturação administrativa em torno do tema no município. A promulgação da Lei Nº 13.465 se deu em julho de 2017, momento em que SEPLAG

assumia as questões relativas à regularização fundiária e elaborava a análise multicritério para regulamentar as ações de regularização.

Essas hipóteses e conjecturas se configuram como possibilidades de pesquisas futuras, visto que os questionamentos acerca da temática ainda são muitos. As intervenções no sentido da regularização fundiária vêm aprimorando lentamente e, para que este aprimoramento se dê de modo mais rápido, precisamos cada vez mais de estudos como este.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, PEDRO. **Favela e mercado informal**: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009. (Coleção Habitare/FINEP).

ABREU, Christiane Silva De. Favelas em Juiz de Fora: a ocultação do fenômeno. **Libertas**. v. 4, n.1, p. 146–170, jul./2010. Disponível em: <http://libertas.ufjf.emnuvens.com.br/libertas/article/download/1866/1315>.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Da invisibilidade à regularização fundiária**: A trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre - Século XX. 2000. 233f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)- Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (Org.). **Regularização fundiária plena**: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 69-98.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (organizador) (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: [s.n.], 2000a. p. 195–267.

BACELETE, Graziella Guerra. Direito à moradia: regularização fundiária de favelas. **Revista USCS - Direito** v. 10, n.16, p. 69–83, jan./jun.2009.

BAUTÈS, NICOLAS; MANEIRO, María. Retormar la informalidade. Un abordaje de su dimensión política. **O social em questão**. v. 20, n. 39, set./dez. 2017. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_39_SL_art_2_Maneiro_Bautes.pdf.

BELLO, Enzo; PAROLA, Giulia; TOLEDO, Bianca Rodrigues (Org.). **Direito à cidade**: regularização fundiária. 1 ed. Rio de Janeiro: Multifoco, 2017.

BRASIL. **Habitar Brasil BID/IDB**. Ministério das Cidades. Brasília: Staff, 2007.

BRASIL. Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 1 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida: PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, jul. 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em: 1 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 13465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, set 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 26 jun. 2018.

BRASIL. MP Nº 2.220. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, ed. extra, set 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 12 nov. 2015b.

BRASIL, Ministério das Cidades. Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria nacional de Programas Urbanos, 2010.

BRASIL, Ministério das Cidades. Regularização fundiária plena: Referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007a. p. 1–304.

CAIXA. **Habitar Brasil /BID**. [S.d.]. Disponível em: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/habitar_brasil_bid/. Acesso em: 20 jul. 2018.

CAIXA. Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda. PAT - PROSANEAR/BIRD. Disponível em: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/estadual/programas_desenvolvimento_urbano/saneamento_ambiental/pat/index.asp Acesso em: 20 jul. 2018.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (Orgs.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários**: Estudos de casos brasileiros. Brasília: IPEA, 2016.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Urbanização de Favelas no Brasil: Revendo a Experiência e Pensando os Desafios. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12. 2007. Belém (PA), **Anais[...]** Belém: Anpur, 2007.

CARDOSO. Adauto Lúcio; RIBEIRO. Luiz Cesar de Queiroz. **A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)**. Rio de Janeiro: Fase/IPPUR, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 2000.

CARNEIRO, Ricardo *et al.* Território , exclusão e políticas de inclusão socioespacial : uma análise a partir da experiência de Belo Horizonte. **SER Social** v. 12, n. 27, p. 145–164 , 2010. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/4140/3451.

CARTA. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. [S.l: s.n.], 2004-2005. Disponível em: <http://normativos.confea.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf> . Acesso em: 20 jul.2018.

CASSAB, Clarice; PINTO, Marina Barbosa. O lugar dos pobres na cidade de Juiz de Fora: O programa MCMV e os novos padrões de espacialização da pobreza em JF. , **Revista de Geografia. Juiz de Fora**, v. 3, n. 1, p. 1–7 , 2013.

CHAVES, Telma Souza. Estudo de caso - A cidade de Juiz de Fora MG - Sua centralidade e problemas sócio-econômicos. **Rev. GEOMAE** v. 2, n. 1, p. 155–170 , 2011.

CLICHEVSKY, Nora. **Pobreza y acceso al suelo urbano**: Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2003. 82 p. Serie Medi v.
Drama social: favelas atingem cinco por cento dos juizforanos este ano. **Diário da Tarde** Juiz de Fora, 19 dez. 1972.

DUARTE, Rosália. Pesquisa Qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa. São Paulo**, v. 115, , p. 139–154 , mar. 2002.

DURAND-LASSERVE. Alain; CLERC. Valérie. **Regularization and integration of irregular settlements**: lessons from experience. , Urban Management and Land., n° 6. Kenya: UNDP/UNCHS/World Bank, 1996.

FAO/SEAD. **Governança de terras**: da teoria à realidade brasileira. Brasília: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2017. 378 p. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i7789o.pdf> Acesso em: 20 jul. 2018.

FERNANDES, Edésio. Aspectos jurídicos de los programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana en Latinoamérica. In: PATIÑO, Análida Rincón (Org.). **Espacios urbanos no consentidos**. Medellín: [s.n.], 2005.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. **Regularização fundiária plena**: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007a. p. 34–67.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. **Regularização fundiária plena**: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 18–33.

FERREIRA, Windyz. **Grupo focal**: metodologia do projeto de pesquisa. Aula UFPBVirtual. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, [S.d].

IBAM. **Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária**. RELATÓRIO FINAL Vol . I : Resultados das Análises. Rio de Janeiro: [s.n.], 2002.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades**. [S.l: s.n.], 2007. 1-201 p.

INSTITUTO PÓLIS. **Regularização da terra e da moradia**: o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 3ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

JUIZ DE FORA (MG), Centro de Pesquisas Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora. **Proposta de Plano Municipal de Habitação**: Componente A3 do PEMAS . Juiz de Fora: Centro de Pesquisas Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2007.

JUIZ DE FORA (MG), Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora** . Juiz de Fora: FUNALFA Edições, 2004.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal, Conselho Municipal de Habitação. **Projeto de Lei Complementar de iniciativa popular: Altera a Lei Complementar nº82, de 03 de julho de 2018 do Município de Juiz de Fora - MG e dá outras providências (em fase de coleta de assinaturas)**. Juiz de Fora: Conselho Municipal de Habitação, 2018.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. **Decreto N° 5021 de junho de 1994-** Regulamenta parâmetros urbanísticos para loteamentos de interesse social. Juiz de Fora: [s.n.], jun. 1994.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. **Diário oficial eletrônico do município de Juiz de Fora**. Publicado em 21/09/2018. Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=64139. Acesso em: 28 jan. 2019.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. Lei Complementar N° 082, de 03 de julho de 2018. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial, o Sistema Municipal de Planejamento do Território e o Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora. Juiz de Fora: **Diário Oficial do Município**, 2018a.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. **Mapa de habitação de interesse social**. 1 mapa, color. ESCALA: 1:90.000. [S.d.]. Disponível em: http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br/documentos/participativo/mapas/socioeconomico/habitacao_de_interesse_social.pdf. Acesso em: 2 jul. 2018.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. **Mapa Social: Análise da Situação do Desenvolvimento Familiar em Juiz de Fora**. Secretaria ed. Juiz de Fora: Funalfa, 2012. 376 p.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. **Processo nº 000278** - EMCASA regularização das ocupações existentes no final da rua Milton de Araújo Campos, Alto Santo Antônio . Brasil: [s.n.], 2010.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. **Processo nº 004345** - V1 - Ação de usucapião especial coletivo de imóvel urbano proposta pela associação de moradores da Vila So Nenem de Juiz de Fora e pelo Município de Juiz de Fora . [S.l: s.n.], 2002a.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. **Processo nº 004345** - V2 - Ação de usucapião especial coletivo de imóvel urbano proposta pela associação de moradores da Vila So Nenem de Juiz de Fora e pelo Município de Juiz de Fora . Juiz de Fora: [s.n.], 2002b.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. **Processo N° 008806** - Coordenadoria de Regularização de Parcelamentos . Juliz de Fora: [s.n.], 1986.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. **Processo n° 01658** - Licenciamento ambiental - Vila Sô Neném Programa Habitar Brasil . Brasil: Juiz de Fora. , 2002.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. **Processo n° 02533** - V2 - Lei N° 9206 – Dispõe sobre a concessão de uso com direito real resolúvel das áreas públicas constantes do loteamento Vila Mello Reis no bairro Santa Cruz . Juiz de Fora: [s.n.], 1984.

KATZMAN, Rubén. **La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2003.

KAWAHARA, Ivan Zanatta. **A produção do espaço na favela: elementos para a análise do mercado imobiliário**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

LAGO, Luciana Corrêa Do. Os instrumentos da reforma urbana e o ideal de cidadania: As contradições em curso. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 2, p. 27–34 , 2004.

LIMA, Nísia Trindade. **O movimento de favelados do Rio de Janeiro: Políticas do Estado e lutas sociais (1954 - 1973)**. 1989, 185 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)- Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro:, 1989.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. **O direito das favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MARICATO, Ermínia. Reforma urbana: limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JR., O. A. (Orgs.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana: O futuro das cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

MARINHO, Eduardo. Teoria na prática ganha vida. In: MARINHO, Eduardo. **Blog Observar e Absorver**. Rio de Janeiro, 6 set. 2011. Disponível em: <http://observareabsorver.blogspot.com/2011/09/teoria-na-pratica-ganha-vida.html>. Acesso em: 23 abr. 2019.

MELLO, Marco Antonio Da Silva; CUNHA, Neiva Vieira Da. Novos conflitos na cidade: A UPP e o processo de urbanização na favela. **Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social** v. 4, n. 3, p. 371–401, 2011.

MINAS GERAIS. **Proposta metodológica para elaboração de planos de regularização fundiária na RMBH**. Belo Horizonte: Secretaria do Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, [S.d.].

MUKAI, Sylvio Toshiro. **Regularização fundiária sustentável urbana e seus instrumentos**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. 162 p.

NUGEA. **Programa Haitar Brasil BID**: Juiz de Fora. Juiz de Fora: [s.n.], [S.d.].

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

PATIÑO, Análida Rincón. Legalidades colectivas: Historia de los espacios urbanos no con-sentidos. In: PATIÑO, Análida Rincón (Org.). **Espacios urbanos no con-sentidos**. Medellín: [s.n.], 2005.

PEREIRA, Dina-Mar. **O programa cidade de porte médio em Juiz de Fora**: O caso do milho branco. 2012. 57 f. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.

PERLMAN, Janice. **O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 377 p.

RIANI, Frederico *et al.* Regularização de titularização de posse fundiária no assentamento precário do Vale dos Guedes através de instrumentos urbanísticos. In: URBFAVELAS, 2., 2016, Rio de Janeiro. **Anais[...]** Rio de Janeiro: UrbFavelas, 2016. Disponível em: <http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2016/ARQUIVOS/GT3-75-15-20161012194646.pdf> Acesso em: 20 jul. 2018.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Dimensiones culturales de la ilegalidad. In: PATIÑO, Análida Rincón (Org.). **Espacios urbanos no con-sentidos**. Medellín: [s.n.], 2005.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997.

ROLNIK, Raquel. Política urbana en Brasil: Caos y esperanza. In: PATIÑO, Análida Rincón (Org.). **Espacios urbanos no con-sentidos**. Medellín: [s.n.], 2005.

ROSIN, Jeane Aparecida; TEIXEIRA, Marcio Antônio. Desafios de uma política estatal em APPs urbanas. **Revista nacional de gerenciamento de cidades** v. 01, n. 02, p. 111–129 , 2013.

ROY, Ananya. Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism. **International Journal of Urban and Regional Research** v. 35, n. 2, p. 223–238 , 2011.1468-2427.

ROY, Ananya. Urban Informality: Toward an epistemology of planning. **Journal of American Planning Association** v. 71, n. 2 , p. 147-158, 2005.

ROY, Ananya. Who's afraid of postcolonial theory? **International Journal of Urban and Regional Research** , v. 40, n.1, p. 200-209, dez. 2015.

SANTOS, Boventura de Sousa. **O discurso e o poder**: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: [s.n.], 1988.

SANTOS, Boventura de Sousa. Uma cartografia simbólica das representações sociais: Prolegómenos a uma concepção pós-moderna do Direito. **Revista Brasileira de Ciências Criminais** v. 4, n.13, jan/mar, 1996. p. 253–277.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira Dos. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1981.

SAUER, S.; SOUZA, M. Estado democrático de direito e movimentos sociais: criminalização e legitimidade do MST. In: COSTA, Alexandre B (Org.). **O Direito Achado Na Rua**: Nossa conquista é do tamanho da nossa luta. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SILVA, Luiz Antônio Machado Da. A continuidade do “problema da favela”. In:

OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Org.). **Cidade**: história e desafios. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 220–237. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. 85-225-0385-0.

SILVA, Luiz Antônio Machado Da. **Urbanização x remoção**: uma polarização recente. Rio de Janeiro: [s.n.], 1981.

SILVA, Maria Laís Pereira; HUGUENIN, João Paulo Oliveira. Significados e representações em favelas: o que é e o que não é próprio, o que é? In: COSTA, Maria de Lourdes; SILVA, Maria Lais Pereira da (Org.). **Produção e gestão do espaço**. Rio de Janeiro: FAPERJ/Casa 8, 2014. p. 261–278.

SOCIAL, Secretaria Especial do Desenvolvimento. **Cadastro Único**: o que é e para que serve. [S.d.]. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

SOTO, Hernando De. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Lilian Aparecida De. Panorama da situação habitacional de Juiz de Fora - MG. In: Colóquio do NUGEA, 2. Instituto de ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora. 2016, Juiz de Fora, **Anais [...]**, Juiz de For a: Universidade Federal de Juiz de For a, 2016. Disponível em: <http://www.ufjf.br/nugea/files/2016/06/Texto-Nugea-Lilian-Aparecida5.pdf>.

TASCA, Luciane. **As contradições e complementaridades nas leis urbanas de Juiz de Fora**: dos planos aos projetos de intervenção. 2010. 267 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) –Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

TAVARES, Gisele Machado (org). **Atlas social - Juiz de Fora**: diagnóstico. Prefeitura de Juiz de Fora: Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, 2006. 294 p.

TOLEDO, José Augusto Ribeiro. **Gestão da política habitacional**: Um estudo de caso em Juiz de Fora. 2006. 109 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

UFJF. Centro de Pesquisas Sociais. **Relatório final**: avaliação da pós-ocupação do Programa Habitar Brasil BID. Juiz de Fora: [s.n.], 2006.

VAINER, Carlos *et al.* O plano popular da Vila Autódromo, uma experiência de planejamento conflitual. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação em Planejamento Urbano, 15., 2013, Recife. **Anais[...]** Recife, [s.n.], 2013.

VALLE, Cristiane Nasser Do. **Cidades médias e crise urbana**: um estudo a partir do crescimento dos aglomerados de exclusão em Juiz de Fora. 2012. 143 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)- Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.

VERTRAG. **Relatório Ex-post**: Sistema de monitoramento e avaliação participativo do programa Ação nos Bairros. Juiz de Fora: [s.n.], 2007.

VIEIRA, Roberta Ruhena. **Política de intervenção em áreas subnormais**: Estudo de caso - Vila Sô Neném. 2008. Dissertação de Mestrado (Engenharia Civil / Infra-estrutura urbana)-Universidade Federal Fluminense, 2008.

XAVIER, José Roberto Francisco. Algumas notas sobre a entrevista qualitativa de pesquisa. In: MACHADO, M (ed.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de estudos empíricos em Direito, 2017. p. 119–160.

YIFTACHEL, Oren. Critical theory and “gray space” .In: BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Margit (eds.) **Cities for people, not profit**: critical urban theory and the right to the city. [London e New York: Routledge] , 2011.

APÊNDICES

APÊNDICE 1: Estrutura de entrevista semiestruturada

Estrutura entrevista semiestruturada

Vila Sô Neném

1. Contextualização da pesquisa, apresentação da pesquisadora
2. Qualificação do entrevistado (Nome, Idade, Estado civil, Número de filhos, Escolaridade, Profissão/Cargo, Tempo de serviço, Local de nascimento, Tempo de residência/trabalho na Vila Sô Neném)
3. Bloco 1: Questões GERAIS
 - Há quanto tempo você mora/tem contato com a Vila Sô Neném?
 - Como eram as condições de vida na Vila Sô Neném antes da regularização?
 - Como aconteceu o processo de regularização fundiária?
 - O documento/título concedido aos moradores impactou em quê? Eles usam esse documento pra quê? Todos da área ainda têm o documento?
 - Como foram feitas as melhorias infraestruturais? Em que elas impactaram?
 - Houve melhorias habitacionais promovidas pelos próprios moradores após a conclusão das intervenções realizadas pelo Projeto Habitar Brasil?
 - Em caso negativo, você considera que o padrão habitacional caiu ao longo dos anos?
 - Em caso positivo, o que você considera ter motivado esse processo? Como ele aconteceu?
 - Como os cursos e oficinas oferecidos impactaram a vida dos moradores após a finalização do processo?
 - Como ficaram as condições de vida dos moradores depois da regularização? Algo mudou? O que?

- Os moradores ainda são os mesmos desde a conclusão do processo de regularização fundiária?
- Em caso negativo, o que você considera ter sido o principal motivo que os fez mudar?

4. Bloco 2: Questões específicas MORADORES

- Você queria a regularização? Em quais aspectos?
- O que você esperava do processo de regularização fundiária? O que de fato aconteceu?
- Quais custos você tinha pra morar aqui antes de ter um título da casa? Quais custos você tem agora? Eles aumentaram? Diminuíram? Por que você acha que isso aconteceu?
- Você participou da Associação de Moradores? Em caso positivo, como ela funcionava? Qual o papel dela no processo de regularização? Quem mais fazia parte?
- Você participou da Comissão de acompanhamento do Programa? Em caso positivo, como ela funcionava? Qual o papel dela no processo de regularização? Quem mais fazia parte?
- As empresas implantadas na Vila Sô Neném durante o processo de regularização ainda estão em funcionamento? Os moradores ainda trabalham nessas empresas?

(Empresas: União e Sabor; União Artesanato e Quero mais; Confecção Criativa; e Lilica Bordados).

- A sua relação com os outros moradores mudou depois do processo de regularização fundiária?
- A sua relação com o bairro mudou depois do processo de regularização fundiária?
- Algum dia já pensou em deixar este lugar? Ainda tem essa mesma opinião? Por quê?
- O que o Sr.(a) considera como 3 pontos positivos e 3 pontos negativos da Vila Sô Neném? Por quê?

5. Bloco 3: Questões específicas TÉCNICOS DA PJJ

- Quais os maiores entraves encontrados no processo de titulação dos moradores? E no processo de provimento de infraestrutura e serviços?
- Quais etapas do processo de titulação e provimento de infraestrutura e serviços você considera que foram realizadas mais facilmente?
- Como funcionava a Comissão de acompanhamento do Programa? Quem mais fazia parte?

Ao final:

Perguntar aos entrevistados sobre outros possíveis interlocutores, bem como sobre documentos / bibliografia relacionada ao tema que possam ser compartilhados.

ANEXOS

ANEXO 1: AEIS selecionadas para desenvolvimento dos Planos de Urbanização Locais (PULs)

CR NORTE/RP NORTE

Código AEIS	Nome AEIS	Nº de domicílios	Tipo	Situação fundiária
AEIS 1.15	Parque das Torres	182	2	RG
AEIS 1.16	Jóquei Clube III	180	2	RG
AEIS 1.32	Remonta	76	3	NR
TOTAL – 3 AEIS		438		

CR NORTE/RP NOROESTE

Código AEIS	Nome AEIS	Nº de domicílios	Tipo	Situação fundiária
AEIS 1.02	Ponte Preta III	21		RG
AEIS 1.03	Ponte Preta II	27		NR
AEIS 1.04	Ponte Preta I	14		RG
---	Ponte Preta IV	100		NR
AEIS 1.08	Verbo Divino	31		
AEIS 1.14	Vila São Sebastião – BR267	31		NR
AEIS 1.17/1.18	Favelinha Facit	65		RG
AEIS 1.20/1.21	Prolar	130		PR
AEIS 1.24	Milho Branco I e II	355		
AEIS 1.27	Faz. Sta Candida	73		
AEIS 1.28	Jardim Cachoeira	41		
TOTAL – 13 AEIS		881		

CR NORDESTE

Código AEIS	Nome AEIS	Nº de domicílios	Tipo	Situação fundiária
AEIS 2.04	Parque Guarani (Avenida JF)	198	2	RG
AEIS 2.05	Rua Major Vicente de Moura	37	2	NR
AEIS 2.06	Rua Senador Milton Campos	34	3	RG
AEIS 2.07	Rua Joaquim Guedes	75	3	NR
AEIS 3.01	Favela do Rato	100	3	NR
AEIS 3.06/3.07	Rua Orville Derby Dutra	253	3	RG
AEIS 3.08	Otávio Pereira Torres	101	2	PR
AEIS 3.09	Matinha	19	3	NR
TOTAL – 9 AEIS		817		

Observações:

- 1) AEIS 2.04, 2.05 E 2.06 foram associadas por proximidade, permitindo um tratamento urbanístico mais integrador.

CR LESTE

Código AEIS	Nome AEIS	Nº de domicílios	Tipo	Situação fundiária
AEIS 3.15	Rua José Inácio	150	3	NR
AEIS 3.23/3.26	Vila Fortaleza	99	3	ER
AEIS 3.24	Vila Yung I e II	23	3	NR
AEIS 3.25	Rua do Boto I e II	28	3	NR
AEIS 3.28	Mirante São Bernardo	38	3	NR
TOTAL – 6 AEIS		338		

CR SUDESTE

Código AEIS	Nome AEIS	Nº de domicílios	Tipo	Situação fundiária
AEIS 4.05	Niterói	76	3	NR

AEIS 4.06	Vila Santa Maria	48	3	NR
AEIS 4.07	Margem do Ribeirão Marmelos	71	3	NR
AEIS 4.14	Solidariedade	61	3	ER
AEIS 4.17	Toza	19	3	NR
TOTAL – 5 AEIS		275		

CR CENTRO

Código AEIS	Nome AEIS	Nº de domicílios	Tipo	Situação fundiária
AEIS 5.02	Alto Dom Bosco	203	3	NR
AEIS 5.03	Baixo Dom Bosco	223	2	NR
---	Morro dos Cabritos	80	3	NR
TOTAL – 2 AEIS		506		

CR SUL

Código AEIS	Nome AEIS	Nº de domicílios	Tipo	Situação fundiária
AEIS 6.03	Vila das Rosas	50	3	PR
AEIS 6.05	Rua Valdomiro Eloy do Amarai – incorpora parte de 6.23	14	3	NR
AEIS 6.08	Rua Licínio Pereira Cortes	120	3	NR
AEIS 6.09	Rua Jandira Límpio Pinheiro	122	2	PR
TOTAL – 4 AEIS		306		

CR OESTE

Código AEIS	Nome AEIS	Nº de domicílios	Tipo	Situação fundiária
-------------	-----------	------------------	------	--------------------

AEIS 7.01	Ocupação do Borboleta	187	3	NR
AEIS 7.05	Alto Jardim Casablanca	228	3	NG
AEIS 7.12	Alto Adolfo Vireque	148	3	NR
TOTAL – 3 AEIS		563		

Fonte: VIEIRA, 2008, p. 158 A 160.

ANEXO 2: Minuta de Lei para a Regularização Urbanística

Projeto de lei

Dispõe sobre parâmetros urbanísticos especiais a serem aplicados nas Áreas de Especial Interesse Social de que trata o seu art. 1º.

Como Prefeito Municipal faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Capítulo I

Disposições Preliminares

Art.1º - Esta lei estabelece parâmetros urbanísticos para as seguintes Áreas de Especial Interesse Social - AEIS:

- I - PUL 01/AEIS NO 02 PONTE PRETA III;
- II - PUL 01/AEIS NO 03 PONTE PRETA II;
- III - PUL 01/AEIS NO 04 PONTE PRETA I – BARRACO DO BOY;
- IV - PUL 01/AEIS NO 05 PONTE PRETA IV;
- V - PUL 02/AEIS NO 10 VERBO DIVINO;
- VI - PUL 03/AEIS NO 01 PARQUE DAS TORRES;
- VII - PUL 03/AEIS NO 02 REMONTA;
- VIII - PUL 03/AEIS NO 15 VILA SÃO SEBASTIÃO;
- IX - PUL 03/AEIS NO 16 FACIT;
- X - PUL 03/AEIS NO 18 POLAR;
- XI - PUL 04/AEIS NO 21 MILHO BRANCO;
- XII - PUL 05/AEIS NO 24 FAZENDA SANTA CÂNDIDA;
- XIII - PUL 05/AEIS NO 25 JARDIM CACHOEIRA;
- XIV - PUL 01/AEIS L 02 RUA JOSÉ INÁCIO DA TRINDADE;
- XV - PUL 02/AEIS L14 MIRANTE SÃO BERNARDO;
- XVI - PUL 03/AEIS L 11 VILA FORTALEZA;
- XVII - PUL 03/AEIS L 12 VILA YUNG;
- XVIII - PUL 03/AEIS L 13 RUA DO BOTO I E II;

- XIX - PUL 01/AEIS SE 13/14 SOLIDARIEDADE – RUA JOSÉ MONTEIRO;
- XX - PUL 02/AEIS SE 17 TOZA;
- XXI - PUL 03/AEIS SE 05 NITERÓI;
- XXII - PUL 03/AEIS SE 06 VILA SANTA MARIA;
- XXIII - PUL 03/AEIS SE 07 MARGEM DO RIBEIRÃO MARMELOS;
- XXIV - PUL 01/AEIS S 04 RUA VALDOMIRO ELOY DO AMARAL;
- XXV - PUL 02/AEIS S 02 VILA DAS ROSAS;
- XXVI - PUL 03/AEIS S 07 RUA LICINIO PEREIRA CORTES;
- XXVII - PUL 03/AEIS S 08 RUA JANDIRA LIMPIO PINHEIRO;
- XXVIII - PUL 01/AEIS NE 06 RUA JOAQUIM GUEDES;
- XXIX - PUL 02/AEIS NE 03 PARQUE GUARANI;
- XXX - PUL 02/AEIS NE 04 RUA MAJOR VICENTE MOURA;
- XXXI - PUL 02/AEIS NE 05 RUA SENADOR MILTON CAMPOS;
- XXXII - PUL 03/AEIS NE 13 FAVELA DO RATO;
- XXXIII - PUL 03/AEIS NE 18 RUA ORVILLE DERBY DUTRA;
- XXXIV - PUL 03/AEIS NE 19 OTÁVIO PEREIRA TORRES;
- XXXV - PUL 03/AEIS NE 20 MATINHA;
- XXXVI - PUL 01/AEIS O 01 OCUPAÇÃO DO BORBOLETA;
- XXXVII - PUL 02/AEIS O 05 JARDIM CASABLANCA;
- XXXVIII - PUL 02/AEIS O 07 ADOLFO VIREQUE;
- XXXIX - PUL 01/AEIS C 02 ALTO E BAIXO DOM BOSCO;
- XL - PUL 01/AEIS C 04 MORRO DOS CABRITOS.

Parágrafo único. As áreas acima descritas são identificadas pela localização nos Planos Urbanísticos Locais (PUL's), a região em que se situam (NO, S, L, O, NE, SE, C) e a denominação que recebem.

Capítulo II

Dos Parâmetros Urbanísticos Utilizados

Art. 2º - Os parâmetros urbanísticos a serem aplicados nas Áreas de Especial Interesse Social estabelecidas no artigo anterior são os definidos nos anexos desta Lei.

§1º - Para cada Área de Especial Interesse Social há um anexo, com numeração específica, que é desmembrado em anexo A e B, os quais estão identificados pela denominação da AEIS.

§2º - O anexo A refere-se aos parâmetros a serem utilizados em cada Área de Especial Interesse Social. O anexo B é um mapa de localização indicativo da área onde os parâmetros urbanísticos serão utilizados.

Art. 3º - Para efeitos desta Lei entende-se:

- I. Via principal: conecta a AEIS às áreas urbanas adjacentes, podendo inclusive interligar seus setores;
- II. Via secundária: articula-se com as vias principais, servindo as moradias;
- III. Via de pedestres: servidões, becos, ruelas que dão acesso a poucas moradias.

§ 1º - as dimensões mínimas para as vias são:

- I. A via principal deverá ter 9,00m de largura, 6,00m de caixa de rolamento e 3,00m de calçada;
- II. A via secundária deverá ter 5,00m de largura, 3,00m de caixa de rolamento, 2,00m de calçada, devendo ter viradouro em caso de rua sem saída;
- III. A via de pedestres deverá ter 3,00m de largura;
- IV. Servidões, becos e ruelas deverão ter 1,80m de largura.

§ 2º - Estas dimensões serão aplicadas na criação de novas vias a partir da publicação desta lei, conservando-se as dimensões das atuais vias.

Capítulo III

Do Uso do Solo

Art. 4º - O uso do solo será misto, desde que respeitados os parâmetros urbanísticos definidos nesta lei e que as áreas destinadas ao uso comercial ou para prestação de serviços utilizem área de construção de pequeno porte.

§1º - Compreende-se, para efeitos desta Lei, como uso misto a utilização do solo para fins habitacionais, comerciais e de prestação de serviço.

§2º - São consideradas áreas de pequeno porte para os efeitos desta lei aquelas de até 100,00 m² (cem metros quadrados).

Art.5º - Ficam proibidas, nas Áreas de Especial Interesse Social de que trata a presente Lei, atividades urbanas consideradas de uso comercial ou de serviços classificadas como perigosas ou nocivas.

Parágrafo único – Para os fins deste artigo, consideram-se:

- I. Atividades perigosas: as que possam dar origem a explosões, incêndios, trepidações, produção de gases, poeiras, exalações e detritos danosos à saúde ou que, eventualmente, possam pôr em perigo pessoas ou propriedades circunvizinhas;
- II. Atividades nocivas: as que impliquem a manipulação de ingredientes, matérias-primas ou processos que prejudiquem a saúde ou cujos resíduos líquidos ou gasosos possam poluir a atmosfera, cursos d'água e solo.

Capítulo IV

Dos Procedimentos Administrativos

Art. 6º - As construções novas e os aumentos nas construções já existentes, que se localizem nas Áreas de Especial Interesse Social de que trata o artigo 1º da presente Lei, observarão o regime urbanístico nela estabelecido.

Art 7º - As construções que, sem o conhecimento do Município, já tiverem sido executadas nas Áreas de Especial Interesse Social de que trata o art. 1º da presente Lei, e que não se adequam aos parâmetros nela estabelecidos, serão regularizadas a qualquer tempo, independentemente dos padrões urbanísticos em vigor, desde que:

- I. Observem condições de habitabilidade, não impedindo a passagem natural de águas pluviais; tenham vãos de iluminação e ventilação para cada cômodo da habitação e, caso estiverem na divisa do lote, deverão ter aprovação do morador vizinho;
- II. Observem condições de segurança e não se localizem em áreas impróprias para edificação, tais como área *non aedificandi*, áreas de proteção ambiental,

área de risco em encostas, margens de rios e lagoas, áreas que obstruam sistemas viários, áreas sob linhões e margens de vias expressas.

Art. 8º - Ficam respeitados os projetos de construção aprovados pelo Município antes da entrada em vigor da presente Lei.

Art. 9º - Fica estabelecida como prioridade a remoção das habitações indicadas no PUL 03/AEIS N 02 – Remonta; PUL 03 NO 15 – Vila São Sebastião; PUL 01/AEIS NE 06 Rua Joaquim Guedes, respectivamente Anexos VII B, VIII B e XXVIII B.

Parágrafo único – Após as remoções, fica proibido qualquer tipo de construção nas áreas indicadas, devendo a Administração Municipal realizar freqüentes vistorias nestas áreas, sob pena de apuração de responsabilidade funcional por meio de processo administrativo disciplinar.

Art. 10 - Fica o Município obrigado a promover periodicamente, durante o ano, vistorias nas Áreas de Especial Interesse Social de que trata o art. 1º da presente Lei, com a finalidade de evitar a ocupação fora do regime urbanístico por ela estabelecido, sob pena de apuração de responsabilidade funcional por meio de processo administrativo disciplinar.

Art. 11 – O Executivo Municipal, por decreto, deverá estabelecer procedimento facilitado para a concessão de alvará para a edificação nas Áreas de Especial Interesse Social de que trata a presente Lei.

Capítulo V

Das penalidades

Art. 12 - Os infratores das disposições desta Lei e demais atos normativos a ela complementares ficam sujeitos às seguintes sanções, sem prejuízo de outras estabelecidas em leis especiais:

- I. Advertência, com a fixação de prazo de até 30 (trinta) dias para a regularização da situação;

- II. Caso não tenha havido a regularização da situação determinada por meio da advertência estabelecida no inciso I deste artigo, será imposto o Embargo da obra;
- III. Demolição, no caso de construção fora dos parâmetros estabelecidos por esta Lei.

Parágrafo único – Da aplicação das penalidades previstas neste artigo cabe pedido de reconsideração à autoridade que impôs a sanção. Em sendo mantida a decisão, cabe recurso administrativo a autoridade hierarquicamente superior à que tenha aplicado a sanção.

Capítulo VI

Disposições gerais e finais

Art 13 – Todos os recursos provenientes de outorga onerosa deverão ser aplicados em investimentos nas Áreas de Especial Interesse Social de que trata esta Lei.

Art. 14 - Os parâmetros urbanísticos estabelecidos em outras leis não se aplicam às áreas determinadas no art.1º desta Lei.

Art. 15 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16 - Revogam-se as disposições em contrário.

ANEXO 3: Análise Multicritério para ações de Regularização Fundiária

RESOLUÇÃO N.º 03/2018

CMH/JF – Normatiza a metodologia elaborada pelo Departamento de Articulação e Integração de Políticas Setoriais – DAIPS, da Subsecretaria de Planejamento do Território – SSPLAT/SEPLAG-JF, para a hierarquização de áreas sujeitas a ações de Regularização Fundiária de Interesse Social, no município de Juiz de Fora.

O CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE JUIZ DE FORA - CMH/JF, no uso de suas atribuições previstas na Lei Nº 9597/1999, reunido em sessão ordinária em 01 de agosto de 2018 e; CONSIDERANDO o que dispõe na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, CONSIDERANDO a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, REURB; CONSIDERANDO a Lei Complementar nº 82, de 2018 - Plano Diretor de Juiz de Fora, **RESOLVE:**

Art. 1º Estabelece critérios, a serem aplicados nos assentamentos precários, mapeados pelo executivo municipal, para elegibilidade de áreas prioritárias à Regularização Fundiária Sustentável:

I - ser Zona de Especial Interesse Social / Áreas de Especial Interesse Social, mapeadas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 2000 e no Plano Diretor Participativo de 2018;

II - estar em Área de Preservação Permanente e/ou Área de Risco;

III - atender às seguintes condições do processo de regularização fundiária: a) ser área pública ou privada com Auto de Demarcação Urbanística – ADU. As áreas privadas com ADU terão pontuação semelhante às áreas públicas; b) possuir levantamento topográfico; c) possuir planta da requalificação aprovada pelo órgão competente; d) possuir cadastro socioeconômico dos ocupantes; e) possuir planta averbada e as matrículas dos lotes individualizadas; f) possuir guias ITBIs lançadas pelo órgão competente.

§ 1º A Regularização Fundiária Sustentável de assentamentos precários em áreas de risco e/ ou áreas de preservação permanente, dar-se-à, quando couber, mediante estudos, projetos e medidas urbanísticas, ambientais, jurídicas e sociais.

§ 2º Os critérios não são excludentes, portanto, quando não atendidos, a pontuação será igual a zero. Após submetida a todos os critérios, a área obterá uma pontuação parcial.

Art. 2º Estabelece multiplicadores, a serem aplicados na pontuação parcial, resultante dos critérios descritos no art. 1º, para composição da pontuação final:

I – Multiplicador físico - o tamanho da área: cada 10 lotes correspondem à 1% de dedução da pontuação parcial;

II – Multiplicador social - o tempo de ocupação: cada 1 ano de ocupação corresponde à 0,05% de acréscimo na pontuação parcial.

Art. 3º Os pesos atribuídos a cada critério, assim como a fórmula adotada para os multiplicadores ficam estabelecidos no anexo único, desta Resolução.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua aprovação. Juiz de Fora, 05 de setembro de 2018.

a) LUIZ FERNANDO SIRIMARCO –Presidente do Conselho Municipal de Habitação

ANEXO ÚNICO

CRITÉRIOS		PESOS		
AEIS	Mapeada no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 2000	40%	25	
	Mapeada no Plano Diretor Participativo de 2018		15	
IMPLICAÇÕES AMBIENTAIS	Área de Preservação Permanente	35%	10	
	Área de Risco		Médio	15
			Alto	20
			Muito Alto	25
ANDAMENTO DO PROCESSO	Área pública ou Particular com ADU	25%	5	
	Levantamento topográfico		3	
	Planta aprovada		3	
	Cadastro socioeconômico realizado		4	
	Planta averbada e matrículas individualizadas		6	
	Guias ITBIs lançadas		4	
PONTUAÇÃO PARCIAL		PP		
MULTIPLICADORES		FÓRMULAS		
TAMANHO DA ÁREA	Cada 10 lotes correspondem à 1%.	$\begin{aligned} \text{Nº lotes} / 10 &= X \\ X - 100 * 0,01 &= Z \end{aligned}$		
TEMPO DE OCUPAÇÃO	Um ano de ocupação corresponde à 0,05%.	$\begin{aligned} \text{Nº anos} \times 0,005 + \\ 1 &= Y \end{aligned}$		
PONTUAÇÃO FINAL		PF		