

Associação Nacional de História – ANPUH
XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

Regularização Fundiária e Patrimônio da União na Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro

Maria Sarita Mota*

Resumo: Os processos de regularização fundiária revelam conflitos de diversas naturezas e permitem identificar uma grande diversidade de situações relativas à posse e propriedade da terra. As explicações para as dificuldades encontradas na implementação dos atuais programas governamentais recorrem à história fundiária, a inadequação das leis, aos agentes privados, etc. Soma-se à complexidade do problema a incapacidade do poder público de fiscalização e implementação da legislação urbanística e fundiária. Essa comunicação analisa, especificamente, ações voltadas para a solução dos conflitos pela terra, que envolvem posseiros em terrenos de marinha no entorno da Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba, localizada na zona oeste do Município do Rio de Janeiro.

Palavras chaves: Regularização Fundiária; Patrimônio da União; Rio de Janeiro.

Abstract: The processes to legalize the land possession reveals strifes of several natures and allows to identify a large variety of related situations that belong to it. The explanation for such difficulty found at the implementation of the actual government schemes lies on the history of land possession, on the inadequacy of the laws, on the private agents, etc. Also adding up to the complexity of this problem, is the incapacity from the public control sector and urban/land possession implementation of the legislation. This communication analyses, in particular, the actions for land conflicts solutions that implicates illegal land owners at the marine terrains around the Biological and Archaeological Area of Guaratiba, located at the west zone of the Rio de Janeiro county.

Key words: Land possession legalization, Union's patrimony, Rio de Janeiro.

Introdução

O presente trabalho aborda a questão da regularização fundiária urbana e a problemática da exclusão social intensificada por demandas judiciais que tentam negar o direito à propriedade a populações de baixa renda residentes em áreas dominiais da União. Analisa, particularmente, a ocupação da área do entorno da Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba localizada na Zona Oeste do município do Rio de Janeiro. Mostra que os processos de regularização fundiária revelam conflitos de diversas naturezas e permitem identificar uma grande diversidade de situações relativas à posse e propriedade da terra, com

* Doutoranda do CPDA/UFRRJ.

impactos diferenciados sobre a cidade e o acesso à moradia. Modo geral, as explicações para as dificuldades encontradas na implementação dos atuais programas governamentais de regularização fundiária recorrem à própria história fundiária do Brasil, a inadequação das leis, aos interesses de mercado que, como se sabe, impõe problemas ao ordenamento jurídico da sociedade. No entanto, observamos que parte das dificuldades práticas decorre tanto da legislação urbanística que, como matéria concorrente, requer ações conjuntas dos entes federativos, quanto pela singularidade de cada ocupação irregular. A solução frente às dificuldades tem sido a flexibilização da legislação. Em relação à propriedade da União o problema torna-se mais complexo. E, neste estudo de caso, trata-se ainda da difícil tarefa de tentar compatibilizar o direito à moradia com a preservação ambiental e a própria manutenção da propriedade pública.

Conflitos fundiários em uma área de preservação ambiental

A Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba compreende uma área de aproximadamente 2.800 hectares e está compreendida no litoral nordeste da Baía de Sepetiba, abrangendo terrenos de marinha que são parcialmente ocupados pelo Ministério do Exército e outros órgãos públicos. Atualmente, o Exército divide com a Fundação Instituto Estadual de Floresta a fiscalização da Reserva, para que se evitem danos ao patrimônio público inibindo práticas de aterros, desmatamentos e novas construções próximas aos manguezais. A Lei 9.985 de 18 de julho de 2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza no § 1º do Art 10 diz que “a Reserva Biológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei”. Na região em questão, as situações envolvendo o patrimônio público e o patrimônio da União se sobrepõem. É preciso um estudo para conhecer cada tipo de propriedade bem como o regime jurídico específico para a intervenção nessas propriedades. Recorrendo ao Código Civil, o Art 66 classifica os bens públicos em *bens de uso comum*, *bens de uso especial* e *bens dominicais*. Os *bens de uso comum* destinam-se a coletividade; os *bens de uso especial* destinam-se ao uso específico dos entes federativos e os *bens dominicais* constituem o patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal e das autarquias e podem ser alienados. Devem ainda ser registrados, mantidos e conservados pela administração pública em perfeitas condições. Os *bens de uso comum* constituem o patrimônio de domínio público e também devem ser administrados pelo poder público evitando assim que se transformem em propriedade privada.

Como Unidade de Proteção Integral, a prioridade é manter a conservação ambiental da Reserva Biológica sem interferência humana direta, mas o Exército não consegue resolver o problema da ocupação irregular. Desde fins da década de 1970 a União tem movido várias ações possessórias contra os ocupantes. Invariavelmente, a justificativa dos moradores nos processos em que são réus era de que estavam na posse desde os anos 1950 e, em alguns casos, há mais de cem anos, portanto, anterior a data da criação da Reserva de Guaratiba, ocorrida por Decreto Estadual nº 7.549, de 20/11/1974. O argumento principal da União nas inúmeras ações de reintegração de posse que estamos acompanhando (julgadas e/ou em andamento) está baseado no Decreto-Lei 9.760, de 07/07/1946, no seu Art 71: “O ocupante de imóvel da União, sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo”, e ainda sujeitos ao disposto nos artigos 513, 515 e 517 do Código Civil. Em alguns dos processos os advogados da União não apresentaram certidão da Secretaria do Patrimônio da União indicando o Registro Imobiliário Patrimonial. Neste caso, justificavam a ausência dos documentos baseados ainda neste decreto-lei que afirma que a Fazenda Nacional é a legítima proprietária originária dos terrenos de marinha e acrescidos, de acordo com toda a legislação colonial, imperial e republicana. Este argumento prevaleceu a favor da União nas decisões dos juízes de algumas varas federais no Rio de Janeiro. Neste caso, a utilização de instrumentos jurídicos antigos sobre os bens da União mostrou-se válida, ainda que necessitam de renovação. No que pese as terras da União, são bem conhecidos os problemas de demarcação, de apropriação indevida e toda a burocracia que cerca a gestão patrimonial. O Estado não pode desobrigar-se de cumprir o princípio constitucional da função sócioambiental da propriedade nem de reconhecer o direito social de moradia.

No entanto, quando os moradores recorrem da sentença (processos concluídos entre 2005 e 2006), a interpretação dos magistrados do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, com base no artigo 505 do antigo Código Civil de 1916, determina que a posse em favor daquele que não tem domínio não impede a reintegração do terreno, mesmo que tenha sido ocupado em boa fé. Mesmo que o novo Código Civil não incorpore esse dispositivo, julgam que não se deve decidir pela posse em desfavor de quem possui o domínio do bem. No mais, a própria Constituição de 1988 tornou impossível a usucapião em coisa pública. Por outro lado, o argumento da Defensoria Pública tem sido o da não existência de relação contratual entre a União e o particular, o que impediria a citação do Art 71, pois todos estavam no caso de “posse velha”. Além disso, o argumento da “função social da propriedade” mostrou-se bastante eficaz na defesa dos posseiros. Deste modo, em relação ao

direito à propriedade, a Constituição é citada para garantir a justiça social; já o Código Civil é citado para proteger a propriedade individual.

Há que se observar que o conflito ambiental não é o principal argumento da União nos processos. Os moradores são acusados primeiro de “invasão”, de ocupação com casa edificando construções, prejudicando as atividades militares, penetrando no imóvel e efetuando depredações, tais como o corte e aterro dos mangues, lançamento de esgotos e poluentes nos cursos d’água. Em um dos processos o advogado da União fez menção ao conflito ambiental ao descrever o local como “zona especialíssima, onde se integram as atividades de defesa nacional, ciência e tecnologia e reserva biológica, de acordo com as disposições da Lei 4.771, de 15/09/1965, Código Florestal”. Desconsidera-se a importância da área para o meio ambiente; e mesmo o papel do Exército como agente poluidor (através de atividades como aterramento de mangues e das áreas de sambaquis, que tiveram um impacto negativo sobre o ecossistema da região). Guaratiba representa inúmeras contradições relativas ao uso do solo. A regularização social que ora se implementa na região deverá priorizar tanto a preservação do meio ambiente quanto garantir padrões de sustentabilidade e qualidade de vida a população local.

Regularização fundiária de interesse social no Rio de Janeiro

A região de Guaratiba apresenta problemas sócio-espaciais complexos e requer um aprofundamento da utilização da legislação e dos instrumentos urbanísticos de regularização fundiária. A área aqui estudada é uma entre inúmeras outras existentes no país. Nisto reside sua importância.

O primeiro processo de regularização fundiária em terras da União na cidade do Rio de Janeiro ocorreu na Quinta do Caju, zona norte da cidade, com atuação conjunta do governo federal e da prefeitura. Incluída no Programa Favela-Bairro, a comunidade foi reconhecida em 1998 como Área de Especial Interesse Social (AEIS) e em 2004 passou a integrar o programa do Ministério das Cidades, denominado Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável - Papel Passado, coordenado pela Secretaria Nacional de Programa Urbano do Ministério das Cidades e executado pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) do Ministério do Planejamento. A área sofreu a ação de dois programas de regularização, um de âmbito federal e outro de âmbito Municipal. O programa federal permitiu o registro da área em cartório e na Secretaria do Patrimônio da União, favorecendo a individualização dos títulos dos lotes e sua transferência aos moradores.¹

¹ Ver *site* do Ministério das Cidades: <http://www.cidades.gov.br/media/TerrasdaUnioabrilido2007v.pdf>

Face às reivindicações das associações de moradores, ao grave problema ambiental, a necessidade de inclusão social, a região da Barra de Guaratiba foi priorizada no Programa Nacional de Apóio à Regularização Fundiária, respeitando os preceitos instituídos, ou seja, para a regularização fundiária em terras públicas exige-se conformidade dos assentamentos informais com a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e a Medida Provisória 2.220, de 04/09/2001. Deste modo, o tamanho do terreno não pode ultrapassar 250m; o tempo de ocupação deve ser de cinco anos e a natureza pacífica da posse deve ser confirmada.

Barra de Guaratiba e o patrimônio público

O bairro de Barra de Guaratiba está localizado na Área de Planejamento 5 (AP5) do município do Rio de Janeiro. Compreende a encosta do Maciço da Pedra Branca e a baixada de Guaratiba-Sepetiba. Praias, manguezais e uma restinga compõem a paisagem litorânea da região. A importância dos manguezais é inestimável. Consistem num ecossistema litorâneo resultante da transição entre o meio ambiente terrestre e o marinho. Os manguezais se situam no fundo da Baía de Sepetiba e estuários de rios como o Piracão e o Guandu. São áreas de reprodução marinha, berçário das espécies marinhas e abrigo de microorganismos. A região apresenta uma parte de mangue, com sua vegetação e fauna características, que acompanha a maior parte da estrada que corta o bairro. O manguezal vai aos poucos se misturando com o ambiente de restinga ao aproximar-se da Marambaia, região de propriedade das forças armadas. A área de mata que recobre a montanha se estende, em determinados locais, até o litoral.

Trata-se de uma área de preservação ambiental que apresenta uma das maiores faixas contínuas de Mata Atlântica do litoral brasileiro e que vem sendo alvo de disputas pela posse da terra desde a década de 1950. Com a instalação do polígono de Tiros da Marambaia em 1944 e abertura da Estrada da Barra de Guaratiba (atualmente Estrada Burle Max), a ocupação humana se intensificou e toda a região passou para o controle do Exército. Como vimos, em 1974 foi criada a Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba. Os limites da Reserva incluíam as terras ocupadas pelo Exército, a Serra da Grota Funda e a faixa dos manguezais. No ano seguinte foi criado o Centro Tecnológico do Exército (Decreto nº 84.095, de 16/10/1975). Para a implantação do CTEx, uma extensa área de inestimável valor arqueológico foi soterrada. Também se instalaram nesta área a EMBRAPA (Lei nº 5851, de 07/09/1972) e em 1985 a EMBRATEL instalou um centro de comunicações. Juntos, estes órgãos formam o complexo científico e tecnológico de Guaratiba. Trata-se de uma área

circunscrita por vários interesses, marcadas por ocupações populares (favelamentos e invasões) que chegam até as encostas da Serra de Guaratiba, residências de veraneio, inúmeros restaurantes e as forças armadas.

A pesca sempre foi a principal atividade econômica da região que abastecia, regularmente, o Mercado Municipal da cidade. Até a década de 1940, o acesso à região fazia-se por via marítima. A viagem até a Praça XV era longa; durava em média dois dias em águas tranquilas. As condições geográficas favoreciam a pesca que era sempre abundante naqueles tempos. São em geral pessoas de baixa escolaridade e que sobrevivem da pesca, do cultivo da banana ou dos serviços prestados pelos diversos restaurantes localizados ao longo da estrada. A origem desses restaurantes remonta as esposas dos pescadores que foram criando pequenos estabelecimentos à beira da estrada, primeiro vendendo frutos do mar; depois servindo refeições a base de peixe. Assim, surgiram as várias “tias” da região, ou seja, restaurantes como nome de mulheres cozinheiras que complementavam com esta atividade a renda familiar. O turismo no verão e o conseqüente aumento populacional contribuíram para que essas pequenas pensões expandissem e a região tornou-se parte do pólo gastronômico do estado. Já não se vê pescadores artesanais nem suas esposas cozinheiras nos restaurantes locais. A prática do arrendamento de terrenos tornou-se comum; proliferaram os restaurantes as margens da estrada, não raras vezes contando com gerência e administração profissionais. Como regulamentar a atividade comercial extrativista, a especulação imobiliária dos grandes proprietários da região, baseados em uma lógica formal e conservadora fundada no império da propriedade privada acima de qualquer direito, inclusive o do patrimônio da cidade?

Ações integradas para a promoção do direito à moradia

O direito a propriedade foi assegurado pela primeira vez, no Brasil, na Carta Magna de 1824, que garantiu o direito em toda a sua plenitude, ressalvando a possibilidade de desapropriação. Na República, a Constituição de 1934 avançou significativamente quando os legisladores introduziram o conceito de “função social da propriedade”. Na evolução do conceito, a Carta de 1988, no inciso XXIII do Art 5º, contemplou a regra pela qual a “propriedade atenderá a sua função social”. No texto, a função social da propriedade é um dos princípios fundamentais da ordem econômica. No art 182, no seu § 2º, lê-se: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”. E para o meio rural, no Art 186, dispôs outras condições que, não obstante o avanço social em relação à preservação do meio ambiente, juridicamente acabou por dificultar a reforma agrária em terras que não fossem as públicas. Por outro lado,

em relação à reforma urbana, o argumento da função social tem sido usado por juízes progressistas em favor das classes populares que pleiteiam direitos de moradia. No que pese a existência de várias legislações, é importante observar a nova competência atribuída ao Plano Diretor obrigatório para as cidades de mais de vinte mil habitantes. Deste modo, destaca-se o papel da municipalidade nos programas de regularização fundiária. Ao lado disto, observa-se uma tendência ou estratégia política de ocupação de terras públicas pela população de baixa renda devido ao fato de serem mais fáceis de regularizar. No Rio de Janeiro, os loteamentos ilegais têm sido privilegiados nas políticas de regularização fundiária.

A Lei 10.406, de 10/01/2002 que instituiu o novo Código Civil traçou nos seus Artigos 1228 e seguinte, os novos contornos do direito de propriedade e as regras que disciplinam o direito de construir. Deste modo, o direito de propriedade deve estar em consonância com a preservação do meio ambiente. Portanto, estão contempladas as funções ambiental e cultural da propriedade urbana e rural, de acordo com a determinação constitucional. Deste modo, o gestor urbano não pode desconsiderar as limitações urbanísticas ao uso da propriedade. Em síntese, para garantir a regularização fundiária, a própria Constituição Estadual, a Lei Orgânica, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor conferem os mecanismos (que podem ser de caráter fiscal e financeiro; jurídico-urbanístico; urbanístico-institucional e administrativo) através dos quais o Poder Público pode assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade. No entanto, na prática, o estado do Rio de Janeiro apenas tem utilizado o mecanismo da regularização de loteamentos irregulares. Isto decorre em parte pela falta de vontade política para implementar a regularização, sempre deixada em segundo plano na história da cidade. Neste aspecto, citamos os planos de remodelação urbana (melhorias urbanísticas) ocorridos na década de 1990, como o Rio-Cidade e o Favela-Bairro. Este último pretendia integrar a favela à cidade, transformando-a em bairro. A questão fundiária não foi priorizada; isto porque aparentemente não há interesse da parte dos moradores na obtenção de títulos tendo em vista a plena consolidação das favelas na cidade (o Rio de Janeiro possui a maior população de favelados do país) e ainda o fato de que a Constituição Estadual não permite a remoção das mesmas.

Esse embate de forças e interesses econômicos, políticos-ideológicos, ambientais e sociais reflete questões controversas: como reconhecer o direito à moradia em áreas de preservação ambiental? Nestes casos de embates entre direitos fundamentais a jurisprudência leva em conta a proporcionalidade dos valores em confronto; deste modo, o direito ao meio ambiente (coletivo) prevalece sobre o direito dos moradores (individual), que podem ser

deslocados para outro local, sob pena de lesar o preceito constitucional (Art 6º) que assegura o direito à moradia.

Considerações finais

A história urbana da cidade do Rio de Janeiro durante o século XX foi marcada pela implantação de vários planos urbanísticos em detrimento de programas de regularização fundiária. Deste modo, há um atraso neste estado na implementação dos instrumentos clássicos de regularização fundiária. No âmbito do Programa Nacional de Apóio à Regularização Fundiária um dos últimos esforços do governo federal para legalizar as ocupações realizadas por populações de baixa renda em terras da União foi um acordo de Cooperação Técnica celebrado em 20 de julho de 2006, entre o Ministério do Planejamento, o Ministério das Cidades e o Comando do Exército. O acordo prevê a constituição de um Grupo de Trabalho reunindo técnicos e assessores desses ministérios para definirem a totalidade das áreas a serem regularizadas no país. A cooperação abrange procedimentos de regularização fundiária e dominial e levantamentos topográficos e sócio-econômicos dos imóveis. No município do Rio de Janeiro, as ações se voltaram para a assistência de famílias na região de Barra de Guaratiba, no entorno da Reserva Arqueológica e Biológica de Guaratiba. É importante registrar o avanço desta medida, pois a matéria urbanística é de competência concorrente, como previstas na Constituição. Os três entes federativos deverão atuar sempre em termos de cooperação no sentido da ordem de questões urbanísticas. No caso de Guaratiba, têm-se normas federais, estaduais e municipais recaindo sobre uma mesma propriedade. Como vimos no caso das favelas e loteamentos irregulares o Estado tem flexibilizado a aplicação da norma legal, legalizado a moradia ilegal. Portanto, o processo de regularização fundiária em curso na região merece uma análise mais acurada dos reflexos jurídicos, políticos, sociais e ambientais da constitucionalização do direito à moradia.

Ainda no início de sua operação, o Comando do Exército já realizou o levantamento topográfico e um cadastro geral de ocupantes, arrolando 790 famílias. As limitações urbanísticas (como as normas de uso do solo, o plano de manejo e recuperação) ainda não foram elaboradas. Sabe-se que remoções serão necessárias em relação às ocupações dos morros acima da cota 100 e nas áreas de risco. Em abril de 2006, a União solicitou a suspensão de vinte processos de reintegração de posse contra os ocupantes dos terrenos de marinha, o que confirma a anuência do ente competente na alienação da área em litígio. No

mais, espera-se que estas ações em conjunto contribuam efetivamente para garantir o direito à moradia, a preservação do meio ambiente e a manutenção da propriedade pública.

Referências bibliográficas

- BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o novo Código Civil brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de janeiro de 2002.
- _____. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outra providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de julho de 2001.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06, de outubro de 1988.
- _____. Ministério das Cidades. *Site* que dispõe sobre informações relativas ao ministério e suas ações. Disponível em: www.cidades.gov.br.
- FERNANDES, Edésio. “Legislação ambiental brasileira: panorama geral e breve avaliação”. In: FERNANDES, Edésio. RUGANI, Jurema. (orgs). *Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: Instituto dos Arquitetos do Brasil-MG, 2002.
- MINISTÉRIO DO INTERIOR E IBAMA. *Unidades de Conservação do Brasil – Vol I – Parques Nacionais e Reservas Biológicas*. Opta Originais Gráficos e Editora Ltda, Brasília, 1989.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Guia das Unidades de Conservação Ambiental do Rio de Janeiro*. Imprensa da Cidade, 1998.