



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: PLANEJAMENTO URBANO

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE FAVELAS: O CASO HBB

Dissertação de Mestrado

Maria Ester Lemos de Andrade

Professor orientador: Benny Shasberg

Brasília, junho de 2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: PLANEJAMENTO URBANO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE FAVELAS:
O CASO HBB**

Maria Ester Lemos de Andrade

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de mestre em Planejamento Urbano.

Aprovado por:

Benny Shasberg, Doutor pela Universidade de São Paulo-USP
(Orientador)

Sylvia Ficher, Doutora pela Universidade de São Paulo-USP
Pós-Doutorado, Ecole de Hautes Etudes em Sciences Sociales EHESS-França
(Examinadora Interna)

Celso Santos Carvalho Doutor. Escola Politécnica-USP
(Examinador Externo)

Brasília, junho de 2008

[Ficha catalográfica]

ANDRADE, Maria Ester Lemos de

Regularização Fundiária de favelas: o caso HBB. 157 p, 297 mm. (UnB - PPG /FAU, Mestre. Planejamento Urbano, 2008).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------------|
| 1. Planejamento urbano | 4. Programa Habitar Brasil – BID |
| 2. Habitação de interesse social | 5. Urbanização de Favelas |
| 3. Regularização Fundiária | 6. Política habitacional brasileira |
| I. UnB - PPG/FAU | II. Título (série) |

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

Maria Ester Lemos de Andrade

Agradecimentos:

Ao Professor Benny Shasberg;

Aos professores Celso Carvalho e Silvia Ficher;

Ao nosso gerente Dr. Serpa e à Kleyd Junqueira Tabuada, coordenadora do Programa Habitar Brasil BID-UAS, a minha homenagem, pela garra com que vem conduzindo este programa, e a todos os colegas do HBB que torceram muito para o sucesso deste trabalho;

Aos meus filhos e esposo pela paciência dispensada;

Aos colegas que me apoiaram na Secretaria de Programas Urbanos;

Um agradecimento especial aos meus pais e aos meus irmãos e irmãs especialmente à Pida, pelas preces e finalmente à amiga Cristiane Pamplona.

RESUMO

O Programa Habitar Brasil-BID, do Ministério das Cidades, tem o objetivo de qualificar os assentamentos urbanos precários e irregulares, de baixa renda, através de ações integradas de urbanização e regularização fundiária. A Regularização Fundiária é entendida como um processo que visa à inclusão sócio-espacial da chamada cidade informal, no contexto da cidade formal e utiliza-se dos instrumentos jurídicos previstos na legislação brasileira e de intervenções urbanísticas, que qualificam o objeto da posse ou da propriedade, ou seja, o lote ou a unidade habitacional. A pesquisa e os estudos de casos no âmbito do Programa Habitar Brasil BID, dentro de um contexto de maior intimidade com o processo de regularização fundiária, permitiram o conhecimento dos entraves que impedem a sua conclusão, possibilitando um debate importante para os gestores comprometidos com a questão da habitação de interesse social. São muitos os desafios a serem percorridos exigindo não só comprometimento, mas também maiores investimentos para garantir a qualidade e a salubridade destes assentamentos urbanos. O Programa Habitar Brasil – BID possibilitou um relacionamento entre os diversos níveis de governo nas diversas regiões metropolitanas do país e uma troca de experiências, que incentivou o desenvolvimento das instituições, preparando para o enfrentamento de maiores desafios.

Palavras Chave: Regularização Fundiária, Habitar Brasil BID, Urbanização de Favelas, Planejamento Urbano. Assentamentos Precários.

ABSTRACT

The Program Habitar Brazil-BID, of the Ministry of the Cities, has the objective to characterize the precarious and irregular nesting urban, of low income, through integrated actions of urbanization and land regularization. The land Regularization is understood as a process that aims at to the partner-space inclusion of the call informal city, in the context of the formal city it is used of the foreseen legal instruments in the Brazilian legislation and of urban interventions that characterize the object of the ownership or the property, that is, the lot or the of habitation unit. The research and the studies of cases of the Program Habitar Brazil BID inside of a context of bigger proximity with the process of land regularization allowed the knowledge of the impediments that hinder its conclusion making possible, therefore one has debated important for the managers compromised to the question of the habitation of social interest. The challenges to be are many covered demanding not only commitment, but also bigger investments to guarantee the quality and the salubrity of these urban nesting. The Program To inhabit Brazil - BID had gone possible a relationship enters the diverse levels of government in the diverse regions metropolitans of the country and an exchange of experiences, that stimulated the development of the institutions, preparing for the confrontation of bigger challenges.

Words Key: land regularization, Habitar Brazil BID, improvement of quarters, Urban Planning. Precarious nestings, slum upgrading

SUMÁRIO

| | |
|--|------|
| LISTA DE FIGURAS E FOTOS | ix |
| LISTA E GRÁFICOS | x |
| LISTA DE SIGLAS | xiii |
| INTRODUÇÃO | 1 |
| CAPÍTULO I - Conceitos e Perspectivas em Debate | 7 |
| 1.1 Aspectos da Informalidade dos Assentamentos Urbanos Precários | 7 |
| CAPÍTULO II - A Favela e a Lei | 15 |
| 2.1 A Regularização Urbanística – Limites e Possibilidades da Lei de Parcelamento do Solo Urbano | 15 |
| 2.2 Legislações Específicas – As ZEIS | 23 |
| 2.3 Instrumentos de Regularização Fundiária e o Estatuto das Cidades | 30 |
| 2.4 Entre o direito à Posse e o direito à Propriedade | 31 |
| CAPÍTULO III – O Programa Habitar Brasil-BID: HBB | 35 |
| 3.1 Antecedentes Históricos | 35 |
| 3.2 O Programa Habitar Brasil BID - Uma Proposta de Intervenção Integrada nas Favelas | 40 |
| 3.3 Tipologias das Intervenções em Favelas Brasileiras no HBB. | 57 |
| 3.3.1 Mocinha Magalhães - Rio Branco-AC | 67 |
| 3.3.2 BR 116 Mangue / Gato Morto Fortaleza-CE | 67 |
| 3.3.3 Lagoa de Opaia - Fortaleza – CE | 68 |
| 3.3.4 Recife- PE- Beira Rio | 70 |
| 3.3.5 Itabuna – BA – Comunidade Bananeira | 71 |
| 3.3.6 Buriti Lagoa-Campo Grande – MS | 73 |
| 3.3.7 Santos – Vila Gilda | 74 |
| 3.3.8 Vila Velha– ES - Dom João Batista. | 75 |
| CAPÍTULO IV – Pesquisa e Estudos de Regularização Fundiária no HBB | 79 |
| 4.1 Procedimentos metodológicos e resultados | 79 |
| 4.2 Estudos de Casos | 91 |
| 4.2.1 Favela do Dique de Sambaiatuba - São Vicente –SP | 91 |

| | |
|---|-----|
| 4.2.2 Vila Senhor dos Passos –Belo Horizonte – MG | 102 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 110 |
| BIBLIOGRAFIA | 120 |
| ANEXOS | 125 |

LISTA DE FIGURAS E FOTOS

| | | |
|----------------------|---|-----|
| Figura 1-III | Planta da área de intervenção do projeto Mocinha Magalhães | 67 |
| Figura 2-III | Projeto Beira Rio – Recife- PE – Planta da área de remoção | 70 |
| Figura 3-III | Projeto Buriti Lagoa Mostra Áreas Públicas e Áreas de Intervenção | 73 |
| Figura 4-III | Planta da área de Intervenção do Dique de Vila Gilda - Santos - SP | 74 |
| Figura 5-III | Foto Aérea da Área de Intervenção do Projeto Dom João Batista em Vila Velha – ES | 75 |
| Figura 1-IV | Croqui da situação de levantamento da área do Dique de Sambaituba produzido pela equipe da Prefeitura de São Vicente-SP | 91 |
| Figura 2-IV | Área de intervenção do Dique de Sambaituba e Vila Gilda - Santos | 93 |
| Figura 3-IV | Localização da área de intervenção do dique de Sambaituba 1ª e 2ª Etapas | 94 |
| Figura 4-IV-A | Tipologia habitacional utilizada, embrião térreo com previsão de ampliação- projeto do Dique de Sambaituba | 95 |
| Figura 4-IV-B | Tipologia habitacional proposta para ampliação do 2º pavimento – Projeto de Dique de Sambaituba | 95 |
| Figura 5-IV | Croqui ostra integração da área urbanizada com o bairro | 96 |
| Figura 6-IV-A | Vista aérea da Vila Senhor dos Passos-1956- Belo Horizonte - MG destacada em vermelho | 102 |
| Figura 6-IV-B | Vista aérea da Vila Senhor dos Passos 1999- Belo Horizonte - MG | 103 |
| Figura 7-IV | Mapa com as primeiras intervenções realizadas no âmbito do plano global elaborado pela URBEL- Vila Senhor dos Passos | 104 |

| | | |
|---------------------|--|-----|
| Figura 8-IV | Mapa das intervenções urbanísticas propostas no âmbito do HBB | 107 |
| Figura 9-IV | Mapa 9 – Proposta de titulação - Vila Senhor dos Passos | 108 |
| Figura 10-IV | Mapa 10 – Proposta de Usucapião- Vila Senhor dos Passos | 109 |
| Foto 1-III | Comunidade Bananeira – Área de Remoção no Âmbito Projeto HBB em Itabuna-BA | 71 |
| Foto 2-III | Projeto Comunidade Bananeira- Itabuna BA Área de Reassentamento | 72 |
| Foto 1-IV | Vista aérea das áreas de intervenção do Dique de Sambaituba e Vila Gilda | 92 |
| Foto 2-IV | Implantação das construções dentro da área de intervenção do projeto HBB de São Vicente – SP- Dique de Sambaiatuba | 92 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | | |
|----------------------|--|----|
| Gráfico 1-III | Distribuição do Déficit Habitacional Urbano, Segundo Grandes Regiões – Brasil 2005 | 47 |
| Gráfico 2-III | Déficit Habitacional Urbano (1), Segundo Faixas de Renda Mensal Familiar (2) Brasil 2005 | 48 |
| Gráfico 3-III | Distribuição Percentual dos Domicílios com Inadequação Fundiária, segundo Faixas de Renda Familiar Mensal – Brasil Grandes Regiões e Regiões Metropolitanas (RMs) – 2005 (em salários mínimos) | 50 |
| Gráfico 4-III | Distribuição dos Critérios de Inadequação dos Domicílios Urbanos Duráveis (1), segundo Grandes Regiões – Brasil – 2005 | 51 |
| Gráfico 5-III | Distribuição Percentual do Déficit Habitacional segundo as grandes regiões Brasil – 2005 | 53 |
| Gráfico 6-III | Porcentagem de municípios que implementaram programas habitacionais, por tipo de programa 2001-2004 | 54 |
| Gráfico 7-III | Porcentagem de Municípios que Implementaram Programas Habitacionais por Tipo de Programa | 56 |
| Gráfico 1-IV | Situação da regularização fundiária dos projetos do HBB – julho de 2007 | 82 |
| Gráfico 2-IV | Situação de regularização do parcelamento HBB- | 86 |
| Gráfico 3-IV | Situação de titulação dos projetos do HBB- julho de 2007 | 87 |
| Gráfico 4-IV | Evolução do processo de regularização fundiária dos projetos do HBB no período 2005 - 2007 | 89 |

LISTA DE QUADROS E TABELAS

| | | |
|---------------------|--|----|
| Quadro 8-III | Projetos que fazem parte do Programa Habitar Brasil – BID 2007 | 61 |
| Tabela II-A | Quadro de beneficiários na 1ª etapa- projeto do Dique de Sambaituba | 98 |
| Tabela II -B | Quadro de beneficiários na 2ª etapa do projeto do Dique de Samabaituba | 99 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---------------|---|
| AEIS | Áreas de Especial Interesse Social |
| BID | Banco interamericano de Desenvolvimento |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| BNH | Banco Nacional da Habitação |
| CAIXA | Caixa Econômica Federal |
| CDRU | Concessão de Direito Real de uso |
| CEM | Centro de Estudos da MetrÓpole |
| CIAM | Congresso Internacional de Arquitetura Moderna |
| COHAB | Companhia de Habitação |
| COMUL | Comissão de Urbanização e Legalização |
| CUEM | Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia |
| FGTS | Fundo e Garantia por Tempo de Serviço |
| FINSOCIAL | Fundo de Investimento Social |
| FJP | Fundação João Pinheiro |
| FNHIS | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social |
| GEU FAVELAS | Grupo Executivo de Urbanização de Favelas |
| GPRU | Gerência Regional do Patrimônio |
| HABI | Superintendência de Habitação popular da Secretaria de Habitação de São Paulo |
| HBB | Habitar Brasil BID |
| IBAM | Instituto Brasileiro de Administração Municipal |
| IBGE | Instituto brasileiro de Geografia e Estatística |
| IPHAN | Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional |
| IPT | Instituto de pesquisas Tecnológicas |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PAIH | Plano de Ação Imediata para a Habitação |
| PAT-PROSANEAR | Programa de Assistência Técnica ao PROSANEAR |
| PEMAS | Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais |
| PLANHAP | Plano Nacional de Habitação |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| PREZEIS | Plano de Regularização das Zonas de Interesse Social |
| PROAP | Programa de Assentamentos Populares |
| PRODEC | Programa de Desenvolvimento Comunitário |
| PROFAVELA | Programa Municipal de Regularização Fundiária |
| PROFILURB | Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados |
| PROMORAR | Programa de Erradicação dos Aglomerados de subhabitações |
| PROSANEAR | Programa de Saneamento |
| PROSEGE | Programa de Ação Social em Saneamento |
| PROVER | Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização |
| SABESP | Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo |
| SE | Setor Especial |
| SEDU/PR | Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da |

| | |
|------|---|
| SPBE | Presidência da República |
| UAS | Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo |
| UEE | Urbanização de Assentamentos Subnormais |
| UEM | Unidade Executora Estadual |
| UEs | Unidade Executora Municipal |
| UPC | Unidades Executoras |
| ZEIS | Unidade padrão de Capital |
| | Zonas de Especial Interesse Social |

INTRODUÇÃO

A atuação no trabalho de monitoramento e acompanhamento dos projetos de urbanização de assentamentos precários, no âmbito do Programa Habitar Brasil – BID (HBB) no Ministério das Cidades somaram-se as minhas expectativas antigas de retorno à vida acadêmica na área de planejamento urbano. Diante da oportunidade busquei o tema da habitação de interesse social, inserida no contexto urbano para desenvolver este trabalho, aproveitando a pesquisa que venho desenvolvendo sobre o tema da regularização fundiária no HBB e também o extenso material que o programa dispõe.

A importância das experiências do HBB não está somente na quantidade de população que atende, mas principalmente no fato de preparar as diversas administrações municipais das maiores cidades das regiões brasileiras para enfrentar novos desafios, através de intervenções integradas e um diagnóstico das demandas do município no setor habitacional e sócio econômico. As intervenções incluem ações de produção de infra-estrutura urbana, de moradias, equipamentos comunitários, participação da comunidade, geração de emprego e renda, recuperação ambiental e garantia da posse com a proposta da regularização fundiária.

A proposta deste trabalho é uma investigação sobre os problemas enfrentados na urbanização de favelas sob a ótica da regularização fundiária, identificando os entraves que impedem a inclusão social das populações de baixa renda. Para atingir estes objetivos apresentamos os resultados obtidos da pesquisa realizada junto às Unidades Executoras - UEs¹ dos projetos, que se encontra em andamento, no âmbito do Programa Habitar Brasil BID.

O envolvimento pessoal no programa permite uma maior aproximação, porém o faço com a expectativa de estar presente o espírito de isenção necessário a uma pesquisa acadêmica. O planejamento urbano passou por críticas contundentes como elemento responsável pelo processo de elitização das cidades brasileiras, com

a produção de planos diretores elaborados compreendendo parâmetros urbanísticos sofisticados, o que segundo alguns autores impedem que a população de baixa renda tenha acesso à cidade legal. No entanto, o que realmente tem determinado a produção massiva destas irregularidades é a falta de recursos e de acesso à assistência técnica na produção de lotes e moradias adequadas.

A ausência de políticas governamentais, que durante décadas ignorou a produção de lotes e moradias com infra-estrutura urbana adequada para a população de baixa renda, gerou um déficit habitacional gigantesco, deixando sem alternativas viáveis, que não a ocupação de áreas públicas e /ou privadas desvalorizadas pelo mercado. Outra alternativa foi a reprodução de loteamentos irregulares, localizados nas franjas das cidades, cujos preços eram mais acessíveis, porque desprovidos de infra-estrutura e serviços urbanos adequados.

Após uma abordagem sobre a informalidade dos assentamentos precários nas metrópoles brasileiras como uma justificativa para o objeto deste trabalho, o Programa Habitar Brasil- BID será conceituado iniciando-se com os antecedentes históricos de programas habitacionais voltados para baixa renda. Nesta trajetória serão abordadas as experiências anteriores de urbanização de favelas que precederam o programa que, a partir daqui, passaremos a chamar simplesmente HBB.

Com o objetivo de tipificar as soluções de intervenções nas favelas no âmbito do HBB foram selecionados alguns projetos nas diferentes regiões do Brasil. Após a abordagem sobre a pesquisa realizada no âmbito do programa mostrando uma imagem do processo que tem como meta, garantir o título de posse ou propriedade das famílias beneficiadas, dois casos mais detalhados com foco na regularização fundiária serão apresentados. O estudo de casos ilustra situações de regularização fundiária com aplicação dos instrumentos jurídicos, visando à titulação, localizados em terras privada e pública e destes poderemos visualizar os entraves e também êxitos para a finalização do processo.

Não temos a pretensão de estabelecer metas para experiências futuras, com uma experiência tão pequena, em relação ao universo de problemas que as metrópoles brasileiras apresentam, mas esperamos contribuir com os resultados da experiência do HBB, aprendendo com os erros, melhorando os processos e aproveitando as boas práticas. São os primeiros passos de uma aprendizagem para os atores envolvidos com o problema da informalidade e da precariedade urbana em nível nacional. Com as experiências de reurbanização em todas as metrópoles brasileiras, através do HBB, esperamos deixar um rastro de contribuição para enriquecer as experiências futuras do Programa de Aceleração do Crescimento² - PAC, que sinalizam a continuidade das experiências de urbanização de favelas em uma escala maior de intervenções e de muitas outras, diminuindo o gigantesco déficit da informalidade dos assentamentos precários.

O objetivo principal é levantar questões que possam suscitar discussões relevantes para o momento, inclusive sobre a viabilidade e o modo como estão sendo encaminhadas as soluções apresentadas pelo governo federal para encarar o problema do grande déficit de moradias e infra-estrutura urbana no país. O momento é propício para discussões, considerando a nova estrutura institucional dos municípios que adquiriram maior autonomia na Constituição de 88 e com a produção massiva de planos diretores, incorporando muitos daqueles municípios, os novos instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto das Cidades.

A construção deste trabalho tem apoio teórico na visão de diversos autores e trabalhos de instituições sobre o tema da informalidade urbana, especificamente sobre a questão dos assentamentos precários determinada pelo grande déficit institucional e de recursos porque passou o setor habitacional nas últimas décadas. O estado da arte sobre o tema da favela gira em torno dos mecanismos que produziram a informalidade, a precariedade e a forma destes assentamentos, reflexo da falta de políticas destinadas às populações de baixa renda no Brasil e as experiências de intervenções que contribuíram no progresso de gestões em todos os níveis de governo.

Completa também o estado da arte, o aparato de leis que tanto impediu quanto propiciou a regularização fundiária por meio de experiências pioneiras de urbanização. Tudo isto passa pela visão de urbanistas, economistas, juristas, sociólogos e ambientalistas. O antagonismo é fundamental para tornar as discussões mais relevantes, muito embora sejam uníssonas as opiniões sobre a necessidade de enfrentamento dos problemas da precariedade dos assentamentos urbanos, tanto na visão de setores mais populares de esquerda quanto em uma visão mais neoliberal.

Resumindo a estrutura de apresentação deste trabalho, o capítulo I faz uma revisão de conceitos de autores, que focaram a questão da informalidade dos assentamentos urbanos precários introduzindo o tema da favela que se materializa no estudo feito sobre o Programa Habitar Brasil-BID. O capítulo II, “A Favela e a Lei”, têm uma proposta de abordar a legislação que serve de base para a regularização fundiária, especialmente a Lei de parcelamento do solo urbano, explorando os seus limites e suas potencialidades e expectativas de mudanças futuras. Entre as suas potencialidades merece abordagem especial, experiências sobre as legislações específicas locais que definem as Zonas de Especial Interesse Social. - ZEIS, Complementando o assunto será feita uma abordagem sobre os instrumentos jurídicos utilizados na apropriação da área de intervenção pública ou privadas, e também os instrumentos de transferência da posse ou da propriedade aos beneficiários finais. O capítulo III apresenta o Programa Habitar Brasil - BID, objeto de pesquisa no capítulo IV seguinte, onde o tema da regularização fundiária ganha um foco especial com a apresentação dos estudos de casos.

Os antecedentes históricos sobre experiências pontuais e locais de urbanização de Favelas, mesmo que no âmbito estadual e municipal, precedem O Programa Habitar Brasil – BID em nível federal, com uma proposta diferenciada composta por ações integradas de reurbanização, produção e moradias, equipamentos e serviços comunitários, melhoria da qualidade ambiental e integração social e segurança da posse ou da propriedade. O HBB surgiu como experiência piloto com o objetivo de preparar os municípios para diminuir a precariedade destes assentamentos e melhorar a qualidade de vida de seus habitantes. Neste contexto a regularização

fundiária tem o objetivo de garantir o direito de moradia e a segurança da posse ou da propriedade dos moradores, utilizando-se dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades. Entendida como um processo, a regularização fundiária no âmbito do HBB é o foco deste trabalho e tem como objetivo específico identificar os desafios a serem vencidos para atingir a meta de garantir a titulação dos imóveis ocupados por estes moradores com qualidade e segurança necessária. A pesquisa com seus procedimentos metodológicos e os resultados obtidos no âmbito do programa como uma radiografia da difícil escalada, que é chegar à titulação das moradias ocupadas pela população de baixa renda, mesmo com ações integradas de urbanização. Identificando os gargalos que impedem a conclusão do processo de regularização fundiária podemos buscar soluções, em uma tentativa ousada de contribuir para a regularização fundiária das moradias consolidadas, porém sem a meta de regularizar a qualquer preço imprimindo um caráter de legalidade à precariedade das favelas.

Os estudos de casos vêm trazer uma abordagem mais detalhada da regularização fundiária da terra urbana, como processo que faz uma ponte entre as intervenções urbanísticas, objeto do planejamento urbano, e a posse da terra, através dos instrumentos jurídicos e o marco regulatório do ordenamento territorial urbano brasileiro. O escopo deste trabalho é focar as experiências buscando encontrar caminhos para o enfrentamento do desafio que é regularizar as favelas com a qualidade necessária, de forma a obter, o “mínimo social” garantindo cidadania aos pobres urbanos com a sua integração na cidade legal.

A apresentação de propostas urbanísticas que tipificam o HBB e o detalhamento dos projetos do Dique de Sambaibatuba, em São Vicente/SP e Vila Nosso Senhor dos Passos, em Belo Horizonte – MG, em áreas públicas e privadas utilizando-se de uma variedade de instrumentos jurídicos para legalizar a posse da terra urbana tornam mais prazerosa a leitura deste trabalho, especialmente para os arquitetos urbanistas através da utilização de uma linguagem que possibilita o interesse pelo tema da regularização fundiária de favelas

A leitura de obras de alguns autores como Pinho (1998) e outros comprometidos com a questão da gestão de regularização fundiária mesmo que de uma literatura não muito recente, mostra o desenvolvimento de discussões que contribuíram significativamente para a atualização e desenvolvimento dos instrumentos de regularização fundiária.

¹ Unidades Executoras são formadas por equipes ligadas ao setor habitacional- Secretaria de obras ou habitação dentro da prefeitura - UEM - Unidade Executora Municipal ou governo Estadual – UEE - Unidade Executora Estadual, dependendo do tomador do empreendimento, para fazer a implantação dos projetos do Habitar Brasil BID. Em muitos casos a criação de órgãos originou-se a partir destas unidades executoras.

² O Programa de aceleração do crescimento – PAC – compreende investimentos em ações de infraestrutura em três eixos, que aliados a medidas econômicas têm o objetivo de estimular os setores produtivos e levar benefícios sociais a todas as regiões brasileiras no período 2007 a 2010. Para o eixo social e urbano estão previstos investimentos da ordem de 170,8 bilhões de reais, logística de transportes 53,3 bilhões de reais e 274,8 bilhões para o setor energético. Dos recursos destinados à infra-estrutura social e urbana 106,3 bilhões são voltados para área de habitação com aplicação em 12 regiões metropolitanas, capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes. Foram selecionadas 192 propostas em 157 municípios com investimentos para os próximos quatro anos em urbanização de favelas da ordem de 8,3 bilhões em recursos não onerosos e 2,8 bilhões totalizando 11,1 bilhões. Além destes recursos estão garantidos 4 bilhões para o FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Ainda no contexto do eixo.

CAPÍTULO I -. Conceitos e Perspectivas Em Debate

1.1 Aspectos da Informalidade dos Assentamentos Urbanos Precários.

A metrópole é de certa forma, um gigantesco mecanismo de triagem e de filtragem que [...] seleciona infalivelmente, no conjunto da população, os melhores indivíduos para viver numa zona particular e num meio particular. (PARK, 1979 apud GRAFMEYER, 1994, p 27.).

Grafmeyer (1994) aborda mecanismos de triagem e de filtragem pelos quais são determinadas as localizações dos alojamentos, envolvendo uma pluralidade de lógicas. A primeira destas lógicas, a do mercado, é entendida enquanto um processo permanente de confrontação generalizada entre a oferta e a demanda de um mesmo tipo de bens ou serviços. Um pouco mais além, complementa que sobre esta lógica de mercado implanta-se uma lógica de redes sociais de parentesco, de sociabilidade, de vizinhança que produz efeitos próprios sobre as oportunidades e as condições de acesso a um determinado alojamento.

Em pesquisa realizada por Abramo (2007) identificou-se que aspectos do mercado de imóveis nos assentamentos consolidados informais, possibilita inferência sobre a influência deste mercado nos aspectos físicos da favela. Embora os custos de moradia na favela sejam superiores aos custos dos assentamentos na periferia, a interdependência entre o local de trabalho e o local de residência, é um fator determinante da localização das populações de baixa renda em regiões mais centrais.

Há um mercado de aluguéis nestes assentamentos que provocam um alto adensamento causado pela verticalização e reparcelamento ocupando os vazios, contribuindo para o aumento da precariedade das condições urbanísticas da favela. Ainda segundo o autor, o mercado de solo nos assentamentos populares informais consolidados foi identificado, dois submercados com características muito distintas: um submercado de loteamentos e; um submercado de áreas consolidadas. Com localizações em áreas precisas e com características bem distintas, o primeiro opera com fracionamento de glebas na periferia das cidades constituindo principal vetor de

expansão da malha urbana, seus produtos são relativamente homogêneos e seus fatores de diferenciação nos remetem a dimensões físicas, topográficas e as externalidades exógenas de urbanização. O segundo submercado é constituído por áreas consolidadas. Como hipótese de trabalho Abramo (2007) toma o mercado primário como sendo o que oferece lotes informais e irregulares a partir do fracionamento e/ou ocupação de glebas urbanas ou peri urbanas, definido exclusivamente pelo mercado fundiário, ao passo que o mercado secundário é o outro grande submercado informal, o verdadeiro vetor de oferta habitacional.

Diferentemente do que ocorre no mercado formal, Abramo (2007) concluiu que a venda de lotes na periferia não é motivada por um desejo de troca de um imóvel em assentamento consolidado, não revelando assim, uma intenção de deslocamento domiciliar dessas famílias para loteamentos periféricos.

Nos assentamentos consolidados, o autor ainda identifica três grandes submercados: 1) um mercado de compra e venda de imóveis residenciais, e, eventualmente comercialização de terrenos. 2) mercado de aluguéis residenciais e; 3) mercado comercial em que sua existência está condicionada ao grau de consolidação do assentamento e o tamanho da população.

Os terrenos comercializados podem ser lotes remanescentes do loteamento ou ocupação originais, que não foram edificados, mas também oriundos do fracionamento do lote familiar seja ele em temos horizontais (divisão da parcela) ou verticais (comercialização de solo criado /laje) (ABRAMO, 2007p 6).

O pesquisador revela a existência de um mercado informal do solo nos assentamentos populares nos países da América Latina, onde também se pode observar a influência deste mercado na configuração física destes assentamentos, determinando tipologias de usos e ocupação do solo urbano, que extrapolam os limites de salubridade, segurança e acessibilidade. Os assentamentos são formados a partir da lógica mercadológica, sem planejamento que estabeleça parâmetros mínimos de ocupação do solo de forma preventiva.

Os defensores da economia de livre mercado, não vendo alternativas de intervenções do urbanismo que não sejam baseadas no planejamento moderno da tabula rasa, fazem críticas às intervenções planejadas que visem ao controle urbanístico preventivo, em nível macro como o zoneamento, as leis de uso e ocupação do solo e o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade urbanística.

Outra crítica que acaba direcionando para uma política de não intervenção é aquela que maximiza os aspectos sociais de vínculo com o local tendendo ao impedimento de remoções, em muitos casos necessários para preservar a condições mínimas de salubridade e qualidade urbana. Há uma influência no mercado interno das favelas que interfere na verticalização das construções, muitas vezes colocando em risco a vida do indivíduo pela falta de orientação técnica.

A informalidade urbana tem atingido proporções surpreendentes. De acordo com Maricatto³ (2007) no contexto da América Latina, Ásia e África mais de 75% da população vivem em áreas urbanas. Em cidades como o Rio de Janeiro e São Paulo a informalidade é algo em torno de 50 a 55% considerando tão somente os processos de acesso ao solo e à moradia, sem considerar, portanto, outras formas de informalidades como construção irregular, negócios e outras práticas informais. Em cidades como Recife e Fortaleza este número se aproxima de 70 a 80% de informalidade urbana.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, (2000) Programas de regularização fundiária, de favelas ou loteamentos irregulares, foram encontrados em 506 municípios e de urbanização de assentamentos, em 794 municípios. Cerca de 10% das prefeituras, ou seja, 540 declararam a existência de cortiços em seus municípios, perfazendo um total de 29.582 cortiços cadastrados no país, apesar de 490 dessas prefeituras afirmarem também possuir programas de melhoria de cortiços.

Dados gerais sobre oferta de infra-estrutura básica do IBGE⁴ demonstram aumento significativo de acesso à água encanada e iluminação elétrica, mas revelam uma

discrepância em relação à oferta de rede de esgoto, pois de forma paradoxal, esta diferença tende a agravar a situação de insalubridade e contaminação do ambiente.

A falta de coleta de lixo dentro das favelas é fato, considerando que, principalmente nos morros, onde o acesso se dá através de vielas muito estreitas, os veículos para coleta de lixo nos padrões utilizados é também um forte fator que contribui significativamente para piorar a situação de insalubridade.

Bentes (2003) e diversos outros autores como Maricato (1996), Rolnik (1997) Fernandes (2003), Saule Júnior (2003) e Alfonsin (2003) desenvolvem um enfoque de que a informalidade urbana decorre em parte das normas urbanísticas excludentes e inadequação dos padrões urbanísticos elitistas com a realidade dos assentamentos constituídos fora da lei.

No campo da economia urbana, Smolka (2003) e Abramo (2003) reforçam que “a informalidade se explica também por fatores que incidem diretamente na oferta de solo urbanizado, como a falta de programas habitacionais, a queda de investimentos públicos em equipamentos urbanos e serviços e o próprio esvaziamento do planejamento urbano. Esses autores pontuam também a necessidade de implementação de políticas eficazes, capaz de alterar as regras do jogo imobiliário. Ainda sobre o enfoque econômico, o economista Hernando De Soto (2006), em entrevista⁵ considera que a informalidade e a burocracia são dois dos maiores entraves para o crescimento. Para o entrevistado a distribuição de títulos de propriedade aos moradores de favelas e loteamentos irregulares transforma o capital morto em registros legais e não basta ter títulos, mas títulos fungíveis, com liquidez que tem valor de mercado de capitais e de créditos. Segundo o autor, as pessoas no setor legal da economia de mercado são os cidadãos que produzem dentro da legalidade, ou seja, tem direito de propriedade e empresas legalizadas. Conclui ainda que a economia de mercado, a economia global não poderá avançar sem direitos de propriedade e sem empresas legais. No seu livro recém publicado “O Mistério do Capital por que o capitalismo deu certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo” De Soto (2006) coloca em prática, todos os procedimentos necessários para implantar um pequeno negócio em um

assentamento popular no Chile e ainda quantifica, de forma absurda, o tempo de idas e vindas necessárias para a conclusão de seus objetivos.

Para ele o direito é um dos maiores discriminadores, em nossos países, entre os ricos e os pobres, ou, mais precisamente entre os excluídos e os incluídos. Sem propriedade legal não há crédito. Para conseguir capital, a única maneira é por meio de ações. Se as pessoas investem e não tem ações, que sem um sistema de propriedade, não conseguirá capital. Como consequência, o autor assinala sobre o risco a que estes pobres correm se não tiverem o direito de propriedade, pois não só serão excluídos como também terá acesso, o traficante para lhes fornecer garantias, ou um político de má índole, privando-os de crédito e capital. De Soto (2006).

De Soto (2006) tem uma visão mais mercadológica e neoliberal quando defende a regularização fundiária através do direito de propriedade e não somente como direito de moradia, sem considerar a necessidade de estar associada à urbanização. Autores como Fernandes & Alfonsín (2002), consideram o enfrentamento dos problemas referentes à produção de assentamentos informais de grupos sociais mais pobres de forma urgente, devido às implicações de toda ordem, que afetam não só grupos diretamente atingidos, mas a cidade como um todo. “Os impactos causados por este crescimento informal são a exclusão e a segregação sócio-espacial e, também a associação preconceituosa destes moradores de assentamentos irregulares com a marginalidade.” (ALFONSIN & FERNANDES, 2002).

De Soto (2006) complementa sua linha de pensamento quando diz que uma das razões pelas quais as taxas de juros são altas para os pobres é porque eles não oferecem nenhuma segurança. A taxa de juros mede os riscos, e o risco é muito elevado entre os pobres. O risco é reduzido quando podem identificar as pessoas e quando estas estão dispostas a dar garantias sobre dinheiro que recebem com algo que lhes é valioso.

Concluindo, Fernandes & Alfonsín, (2006) reconhecem que entre os problemas jurídicos causados pela “falta de segurança da posse”, a falta de acesso ao crédito formal e ao registro imobiliário, bem como o reconhecimento de direitos básicos, inclusive o de ter um endereço. Entendemos que a segurança da posse somente se dá através de um direito que ninguém lhe tome, ou seja, do direito de propriedade. Sobre tal aspecto consideramos a utilização de títulos de concessão de direito de uso condicionados a prazos e outras formas de utilização do imóvel, uma forma de cercear a liberdade de alienação ou venda do imóvel.

A ausência do título tem levado as pessoas a uma discriminação sistemática no mercado de trabalho. Entre as causas que levam as pessoas a optarem pela informalidade é a facilidade de viver assim, o excesso de burocracia hoje presente nos processos de aprovação de loteamentos e o grande número de exigências de certidões e licenças concedidas de forma fragmentada nas diversas instâncias governamentais (FERNANDES, 2006)

Maricato (2006) argumenta que os critérios elitistas de planejamento urbano traduzido nas leis urbanísticas e ambientais em todas as esferas de governo são critérios tecnicamente ideais, mas não refletem as condições socioeconômicas da população da cidade, excluindo grande parte desta e reservando aos pobres aquelas áreas que não tem valor de mercado e que, geralmente, são áreas de preservação ambiental.

Baseado nos enfoques dos autores pretende-se identificar nessa pesquisa o paradoxo existente entre concepções e práticas de planejamento urbano que, a priori se propõe a dar soluções para os problemas urbanos e, no entanto, mostram resultados que se distanciam dos objetivos

Nesse sentido, indaga-se em que medida a legislação urbanística resultante de processos de planejamento urbano tem dificultado a sua aplicação e a apropriação adequada dos espaços urbanos? Se a legislação urbanística é elitista, de que maneira esta deve ser conduzida, pelo poder público, para que venha priorizar a

eliminação dos obstáculos que distanciam a maioria da população da cidade formal sem perder de vista a qualidade do ambiente construído?

Estas são questões relevantes e não se pretende esgotar o tema, pela dimensão que o assunto tem e requer um conjunto imenso de abordagens diferenciadas sobre o assunto e a pesquisa que se desenvolve nesta dissertação pode ser uma pesquisa que tangencia o assunto produzindo apenas algumas reflexões.

Para Maricatto, (2006), um dos primeiros passos para reverter esta situação seria dar mais visibilidade ao que é oculto: a gigantesca dimensão da cidade ilegal ou informal e suas conseqüências sociais e ambientais. Para a urbanista, as dimensões da cidade informal são desconhecidas tanto da população quanto no meio técnico, e algumas medidas devem ser implementadas, no sentido de acabar com o analfabetismo urbanístico.

Na sua visão, o planejamento urbano ainda se coloca como uma opção válida para o enfrentamento dos problemas das nossas cidades, desde que fundamentado nos princípios de continuidade, flexibilidade e gestão participativa. As práticas de planejamento urbano anteriores ao processo de democratização do país, de forma centralizada e rígida, sem participação social e sem previsão orçamentária que lhe garantissem sustentação, aliada à visão mercadológica que se instalou com a chamada “globalização” contribuíram muito decisivamente para o seu esvaziamento.

Em suas palavras houve um abandono do planejamento em função dos resultados de planos que apresentavam alto nível técnico, com mapas, leis de uso e ocupação do solo, com parâmetros urbanísticos que apresentavam um detalhamento considerável, e que foram engavetados, a princípio, por falta de uma maior participação social. Não havia cobrança para a implantação destes planos técnicos e os políticos não se sentiam obrigados a executá-los. Por outro lado, a visão neoliberal que acompanhou a globalização descaracterizou a necessidade do planejamento em uma economia de livre mercado, tornando pontual e estratégica a abordagem do planejamento urbano. (MARICATO, 2006).

Se de um lado, a sofisticação e rigidez destes planos não consideravam as desigualdades, agravando cada vez mais a situação de informalidade urbana da população, sem acesso à informação e assistência técnica, de outro convivem sem os serviços de infra-estrutura urbana que beneficiariam a cidade legal. (MARICATTO, 2006)

O envolvimento da população com as questões urbanas, com os problemas locais, abordados nos planos diretores com um planejamento urbano que tenha a técnica a seu lado, porque esta lhe é inerente, pode ser uma das muitas formas de reverter a situação. O ideal seria um planejamento com técnica, mas também que tenha uma linguagem que se aproxime dos moradores, de forma contínua e dentro de um projeto político - pedagógico, cotidiano, possivelmente, dentro de programas habitacionais que incluam a população.

³Em artigo publicado na revista Ciência Hoje, nº227, vol.38, 2006.

⁴ Em 1966, quando as moradias foram primeiramente classificadas pelas instalações existentes, o Brasil contava com água encanada em 21,03% dos domicílios e esgotos sanitários em 50,02%. Em 2000, o Censo Demográfico mostrava, na área urbana, quase 90% dos domicílios com água encanada, mas apenas 56% ligados à rede geral de esgotos. A iluminação elétrica, que em 2000 servia a 93% dos domicílios urbanos brasileiros, atendia a apenas a 38,66% em 1966.

⁵ Entrevista concedida ao programa conta corrente especial, no canal de TV Globo News, de 15 de abril de 2006.

CAPÍTULO II - A Favela e a Lei

2.1 A Regularização Urbanística – Limites e Possibilidades da Lei de Parcelamento do Solo Urbano

Enquanto alguns autores defendem que a regularização da posse da terra urbana ocupada deve ser feita à revelia do processo de urbanização, outros autores defendem a regularização plena associada à urbanização.

Neste ponto é importante retornar ao conceito de regularização fundiária. Regularizar fundiariamente significa promover ações que visam à titulação final dos beneficiários. Significa tornar legal a posse da terra ocupada.

Falar de regularização fundiária dissociada de ações de urbanização no Brasil significa regularizar fora da lei, o contra-senso de uma regularização sem efeito legal. Qualquer que seja a ocupação do território urbano seja de maneira irregular ou não, implica em uma forma de parcelamento e para que este tenha efeitos legais deve atender a parâmetros urbanísticos previstos na lei.

No Brasil, o instrumento que serviu de base legal para a regularização do solo urbano é a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 e também a Lei Federal de Licitações nº 8.666, de 1993 de 21 de junho

Também chamada Lei Lehmann, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano promove a individualização do lote destinado à edificação pelo processo e repartição da gleba.

O que está em jogo no processo de regularização fundiária são os produtos do parcelamento de determinada gleba, ou seja, os lotes onde serão edificadas as moradias, e outras edificações com destinações diversas. Os usos são definidos de acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano local ou o Plano Diretor e podem ser de propriedade pública ou particular. Outros produtos que compõe o

parcelamento de uma gleba particular regular são o sistema viário e as áreas de uso comum do povo destinado à circulação e lazer, que são repassadas ao poder público, para que este as administre e ofereça os serviços públicos comunitários e também as áreas para equipamentos coletivos necessárias como saúde, educação entre outros.

As favelas são um tipo de parcelamento informal, onde o “lote”, que é uma figura do parcelamento regular corresponde às áreas ocupadas de modo exclusivo, pelas famílias. A grande maioria das favelas é constituída de “parcelamentos” informais, extremamente adensados, em áreas insalubres e com riscos de deslizamento, alagamento, ausentes serviços de infra-estrutura, serviços urbanos como fornecimento de água encanada, sistema de coleta de esgoto, de lixo, iluminação e energia elétrica.

O sistema viário muitas vezes não permite o acesso a todas as edificações e também não permite a passagem de veículos em função de suas dimensões, muito reduzidas, sem pavimentação, e com obstáculos causados pela erosão devido à falta de dispositivos de drenagem adequados ou inexistentes. A presença destes obstáculos e as dimensões inadequadas do sistema viário, a divisão sem acesso a todas as moradias impedem a prestação de serviços de coleta de lixo, fornecimento de gás, mercadorias, acessibilidade aos bombeiros, policiamento, ambulâncias e serviços de transporte coletivo e individual.

Os equipamentos públicos e comunitários de uso institucional tais como escolas, hospitais, creches, postos de saúde, entre outros são previstos na lei de uso e ocupação do solo, dimensionados e localizados em função da demanda da população existente.

De um modo geral os parcelamentos feitos de forma irregular ocupam áreas públicas impróprias para edificação ou áreas particulares ociosas que aguardam a valorização pela oferta de serviços públicos. As áreas públicas, normalmente são aquelas possuem alta declividade do terreno: encostas de morros, beiradas de córregos sujeitas à inundação, áreas de marinha, mangues e áreas não edificáveis

como margens de rodovias e ferrovias. Normalmente essas áreas são caracterizadas nos planos diretores metropolitanos como áreas de preservação permanente.

Com o objetivo de individualizar o lote, produto do parcelamento, objeto jurídico que caracteriza a propriedade pública ou particular urbana, surgiu a Lei de Parcelamento do Solo Urbano de natureza civil. Quanto a natureza urbanística, possui normas de ordenamento do solo, e de natureza penal, impõem penalidades ao parcelador irregular e o dever de cumpri-las.

Estudando a Lei nº 6.766 de Parcelamento do Solo Urbano, o jurista Salles (2007) destaca disposições de várias naturezas e matizes, envolvendo competências distintas entre os entes federados, o que dificulta a sua análise. Extraindo pelo menos quatro naturezas diferenciadas no seu conteúdo:

- a) Normas de natureza registral impositivas e dotadas de eficácia plena e aplicabilidade imediata, de competência da União, não precisando ser completada, regulamentada ou esmiuçada por nova lei integradora, pois possui eficácia plena e aplicabilidade imediata;
- b) Normas de natureza urbanística, que é a tônica maior da lei, com sentido de norma geral, prestando-se como padrão ou parâmetro para ser implementada pela legislação municipal. Neste sentido a competência é concorrente, prevalecendo a Lei local, atuando a Lei Federal, nos termos do inciso I, combinado com o parágrafo 4º, do art. 24;
- c) De natureza ambiental e social, seguindo idêntica regra, fixando competência comum, sendo obrigatória à atuação do município, quanto à fiscalização, acompanhamento, disciplina e aprovação dos loteamentos. Mais ainda compete ao Município, tomar as providências inerentes à regularização fundiária dos parcelamentos irregulares. Impõe ao parcelador, as providências necessárias à conclusão do empreendimento, ou realizá-las diretamente, arcando com os custos, quando aquele se mostrar desidioso e/ou omissos.

Foram muitas as dificuldades encontradas para que os assentamentos construídos fora da Lei se adaptassem às exigências da Lei de parcelamentos criada em 1979 para orientar os projetos de loteamentos. Para atender o escopo da Lei grandes remoções seriam necessárias, uma medida social e economicamente inviável, o que trouxe a baila, a sua modificação através da Lei nº 9785/99 de 29 de janeiro de 1999 flexibilizando parâmetros urbanísticos por meio de legislações específicas para as áreas ocupadas pelas populações carentes. São as áreas de interesse social, que nos planos diretores aprovados com tal fim, recebem parâmetros de urbanização específicos, viabilizando os assentamentos consolidados, e também as áreas desocupadas ociosas, com o objetivo de atender as demandas de produção habitacional de interesse social, fazendo valer o princípio da função social da moradia estabelecido na Constituição.

O Estatuto das Cidades permitiu maior poder de decisão ao município em consonância com o plano diretor municipal, podendo legislar de forma específica nos assentamentos urbanos, facilitando os processos de regularização fundiária em parcelamentos populares e imóveis destinados às classes de menor renda.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano Lei, promulgada em 1979, ao seu tempo, incorporou um padrão de urbanismo determinado pelo planejamento urbano modernista, de cunho racionalista com a visão de um sistema viário ortogonal generalizado, de dimensões exageradas, desconsiderando as características locais do terreno, o atendimento de padrões econômicos que pudessem atingir as camadas sociais de menor poder aquisitivo. A realidade econômica obrigou o poder público a aceitar a favela como uma alternativa viável para a solução do problema da moradia. A adoção de padrões mínimos aproveitando-se as brechas da lei, através de legislações específicas municipais aliadas aos planos diretores, tornou possível a segurança da posse e o direito à moradia.

Bueno, (2000) em sua tese de doutorado critica os padrões urbanísticos impostos pela Lei baseado no planejamento urbano racionalista com crescimento sem

controle e sem planejamento. Destaca que o que vingou no processo de urbanização foi uma expansão horizontal por loteamentos feitos sem urbanismo.

Em referência ao caráter orgânico das favelas, faz-se um paralelo com o urbanismo proposto por Camilo Sitte(1992) em contraposição ao modelo de urbanização, que não foi adotado no parcelamento urbano das cidades brasileiras com padrão racionalista, não tirando partido de irregularidades dos terrenos, córregos e caminhos já existentes.

“[...] não devendo ser removidos para que se conquiste uma quadratura monótona, mas sim preservados como pretextos úteis para se criarem traçados tortuosos e outras irregularidades valiosas, embora grandes somas sejam hoje despendidas. em sua destruição.” (SITE, 1992 apud BUENO, 2000, p.292)

Para SITE (1992 apud BUENO, 2000), os altos preços dos terrenos exigem seu melhor aproveitamento, e com isso são abandonados inúmeros motivos de efeitos abundantes, enquanto cada lote construído tende, a inúmeros motivos de efeitos abundantes, cada vez mais, a assumir a forma cúbica do moderno bloco de construção.

Nas cidades brasileiras do período colonial como Ouro Preto e a área antiga de Salvador ainda é possível vislumbrar as diversas paisagens que surpreendem a cada curva, a cada interrupção e largos que aparecem no caminho criando pontos de vistas diversos dentro da unidade que é caracterizada pelo casario urbano da colônia. Afora a precariedade presente nas favelas, o caráter orgânico e as características culturais são pré-requisitos a serem considerados na realização dos projetos de intervenções urbanas destes assentamentos. A descentralização através dos planos específicos desvinculados dos padrões gerais da lei de parcelamento do solo, com padrões locais mais diversificados permitiu maior aproximação aos padrões culturais próprios dos moradores.

Um dos principais instrumentos utilizados no planejamento urbano é o zoneamento de uso e ocupação do solo, que segundo Silva (2006), “é um instrumento legal

utilizado pelo poder público para repartir o território municipal visando à destinação da terra” – uso do solo – “e das características arquitetônicas” – ocupação do solo. Portanto, o zoneamento estabelece regras relativas ao uso, enquanto as regras de ocupação do solo promovem um modelo de assentamento urbano.

Souza (2004)⁶ defende um tipo de zoneamento alternativo ao modelo mono funcionalista⁷ que ele chamou de “zoneamento de prioridades”, colocado em prática a partir do movimento de reforma urbana, que ficou conhecido por “inversão de prioridades”. Neste tipo de zoneamento, o poder público passa a priorizar os setores mais pobres da população com investimentos em infra-estrutura.

Para o referido autor a principal preocupação do zoneamento de prioridades, em contraste com a técnica tradicional de zoneamento de uso do solo, não é a separação de funções e usos, mas sim a identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e sua classificação de acordo com a natureza do assentamento. Conforme o grau de carência, a estes espaços convencionou-se chamar de Áreas de Especial Interesse Social – AEIS – ou Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – e compreendem principalmente as favelas, loteamentos irregulares e os vazios urbanos. (SOUZA, 2004).

No caso de favelas são áreas de ocupação ilegais, tipicamente carentes, que demandam regularização fundiária que ao serem decretadas como ZEIS, deve articular-se com instrumento particularizado que corresponda à especificidade jurídica e material das áreas ocupadas.

No entanto, fica a indagação: Quais são os limites e as possibilidades deste instrumento (ZEIS) para que tenha legitimidade do ponto de vista jurídico e alcance o maior número de soluções que viabilizem a consolidação das favelas como assentamentos ambientalmente qualificados?

A Lei Federal de Parcelamento do Solo, estabelece como tamanho mínimo de lotes em área urbana 125m² e frente mínima de 5m, salvo nos casos de parcelamentos

destinados à urbanização específica de interesse social ou conjunto habitacional de interesse social, mediante legislação estadual ou municipal.

Segundo Pinho (1998) até então, a regularização de “lotes”⁸ de tamanhos reduzidos e de um sistema viário marcado por becos e ruas estreitas, características não raro existentes em favelas, não encontrava guarida nas legislações de parcelamento, uso e ocupação do solo. Além disso, a lei previa que o proprietário da gleba deveria destinar, no mínimo, 35% da gleba para circulação, implantação de equipamentos públicos e áreas livres, salvo em casos de loteamentos destinados a uso industrial com lotes maiores de 15.000m², quando esta porcentagem deverá ser reduzida.

Na regularização fundiária de favelas, Pinho, (1998) entende também que o percentual de área a ser reservado pelo loteador, nos casos de urbanização específica de interesse social, deveria ser estabelecido pelo Município, posição sustentada por analistas na época, mais notadamente em Minas Gerais. Seu argumento era que, segundo a Constituição Federal, o município é autônomo para legislar sobre assuntos de interesse local; e não tinha dúvidas que este seria um deles.

Pinho (1988) ainda reforça seu argumento dizendo que, independentemente do loteamento se destinar à urbanização específica de interesse social, ao município cabe disciplinar, por normatização própria, o percentual de área a ser reservado de acordo com as necessidades específicas de cada empreendimento.

Outros analistas, principalmente em São Paulo, diferentemente das colocações de Pinho (1998), entendiam que a regra era permitir loteamentos apenas quando o percentual de áreas a serem destinadas fosse de no mínimo 35%, mesmo nos casos de ocupação consolidada em áreas públicas decorrentes de parcelamento regular anteriormente realizado.

Contudo, observa-se que o instrumento particularizado que acompanha o zoneamento, e que caracteriza as áreas de interesse social, sofre algumas limitações de acordo com o entendimento da legislação, em diferentes estados e

municípios. Tal instrumento estabelece parâmetros urbanísticos e exigências diversas que devem ajustar-se para facilitar a regularização fundiária sem perder de vista a qualidade e o bem-estar da população.

Outro posicionamento de Pinho (1998) relacionado à questão da autonomia municipal refere-se à reserva de área *non aedificandi* ao longo das águas correntes e dormentes, sem, necessariamente, adotar os 15m de cada lado, a partir das margens, estabelecidas em Lei Federal.

O dispositivo legal trata de forma semelhante a faixa *non aedificandi* para as águas, dutos, rodovias e ferrovias considerando que, de fato, estas situações diferem em função da segurança dos ocupantes de imóveis lindeiros e da população em geral. Há também casos de canalização de rios e córregos, muitas vezes cobertos por vias dentro da área urbana, que são tratados igualmente aos rios e córregos que ultrapassam os limites do território do Município e apresentam impactos regionais, no que diz respeito ao controle do meio ambiente.

A autora analisa esta situação e entende que há possibilidade legal do estabelecimento, pelo Município, de redução da faixa *non aedificandi*, em situações de impacto exclusivamente local. Outro questionamento decorre da anuência do Estado a todo e qualquer projeto de parcelamento, em Municípios integrantes de região metropolitana ou de aglomerações urbanas, devendo, para tanto, ser analisado o nível de impacto que este causa na região.

Seu argumento é de que a submissão de todo e qualquer parcelamento do solo à anuência da entidade metropolitana, além de ser inconstitucional, é uma prática burocrática que pode comprometer o processo de regularização fundiária e contribuir para aumentar o número de parcelamentos irregulares em todo país. Esta é, pois, uma situação interessante de ser analisada dentro dos casos que serão abordados, e que também em relação aos instrumentos de avaliação dos impactos ambientais, os licenciamentos, e termos de ajustamentos de conduta exigidos na consolidação destes assentamentos.

Possivelmente a autora com suas proposições contribuiu para o debate que resultou nas mudanças que flexibilizou a Lei de parcelamento do solo 6.766/79 feita pela Lei 9.785/99. Suas análises sobre a Lei de Parcelamento de 1979 datam da publicação de 1998, portanto anterior à sua mudança.

2.2 Legislações Específicas – As ZEIS

Em uma tentativa de tipificar os padrões de ocupação, considerando as diferenças econômicas, sociais e as especificidades locais, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano – nº6.766/79 - foi modificada pela Lei nº9.785, de 29 de janeiro de 1999, permitindo que o município estabelecesse o percentual de área destinada ao sistema viário, equipamentos sociais e outros equipamentos de uso comum. Experiências brasileiras pioneiras utilizaram a brecha introduzida na Lei de Parcelamento que possibilita a criação de legislação específica criando o conceito de Zona de Especial Interesse Social - ZEIS, eliminando obstáculos que impediam a regularização fundiária e definindo um novo modelo de gestão que inclui a regularização fundiária com participação de segmentos da população excluídos das políticas urbanas vigentes.

Como experiência pioneira, que incluiu no seu bojo a questão da regularização fundiária plena, com a da posse da terra, o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA⁹, em Belo Horizonte, segundo Fernandes (1998), foi um instrumento avançado, que antecipou o conteúdo do projeto de Lei de Política Urbana, que se encontrava em discussão no Congresso Nacional desde 1983¹⁰. À urbanização, entendida como a execução de obras e serviços de infra-estrutura e habitação, somou-se ações de cunho social e ambiental.

Autorizada em 6 de janeiro de 1983, a criação do PROFAVELA, a Lei Municipal nº 3.532 de 9 de abril de 2001, de Belo Horizonte, possibilitou a urbanização e regularização jurídica das favelas densamente ocupadas por populações

economicamente carentes, existentes até a data do levantamento aerofotogramétrico do primeiro semestre de 1981, definindo no Zoneamento Municipal o Setor Especial – 4(SE).

As áreas classificadas como SE – 4 destinavam-se à urbanização específica de favelas, e os parcelamentos destas áreas poderiam ser aprovados a título de urbanização específica, de acordo com o inciso II do art. 4º da lei federal 6766 de parcelamento do solo.

A Lei também preconiza a manutenção, tanto quanto possível, das características da ocupação espontânea na urbanização das favelas. Estabeleceu instrumentos de regularização fundiária em relação aos lotes resultantes da aprovação destes parcelamentos, beneficiando diretamente os seus ocupantes, através da Lei Federal de Desapropriação por Interesse Social nº 4.132, de 10 de dezembro de 1962 e a Lei complementar nº 3, de 28 de dezembro de 1972, ou mediante licitação.

Em 10 de agosto de 1984, o Decreto nº4. 762 cria o Programa Municipal de Regularização Fundiária de Favelas – PROFAVELA, sua regulamentação e dá algumas providências visando à regularização Fundiária foram tomadas:

- a) O levantamento topográfico das áreas passíveis de inclusão no Setor Especial 4- SE –4;
- b) A delimitação das áreas integrantes do SE-4;
- c) A demarcação do sistema viário das áreas caracterizadas como SE –4 com vistas à elaboração dos respectivos projetos, observando-se a tipicidade local;
- d) A aprovação do projeto de parcelamento do solo mencionado acima, acompanhado da definição das normas de uso e ocupação do solo que orientariam o desenvolvimento urbano da respectiva área;
- e) Promoção ou acompanhamento da regularização fundiária, objetivando a titulação da propriedade aos ocupantes dos lotes resultantes do parcelamento aprovado;

f) Implantação e coordenação de medidas para a melhoria das condições de vida da população ocupante e sua melhor integração na vida e nos benefícios da cidade.

Dentre os requisitos do PROFAVELA em Belo Horizonte ficou definido a figura do lote padrão básico, em metros quadrados para cada área integrante do Setor Especial 4 (SE - 4), em função da tipicidade local e de sua preservação, definido no decreto de aprovação da área respectiva.

Para efeito de titulação do lote, a área máxima seria igual a duas vezes o lote padrão observando, em qualquer caso, a área máxima de 360 metros quadrados, não se aplicando às áreas institucionais. Ficou estabelecido também isenção de imposto predial e territorial urbano, taxas reais imobiliárias e contribuição de melhoria nas áreas classificadas como SE - 4.

A Lei autorizou a criação de um Fundo de Urbanização de Áreas Faveladas originários das alienações ou de habitações de interesse social, no SE - 4, ou de repasse de organismos estaduais e federais e internacionais foi conseqüência de demanda percebida no Programa.

Em relação às normas de parcelamento do solo para as áreas do S E - 4, a título de urbanização específica de interesse social, excluíram-se a aplicação das normas gerais do município sempre que houvesse conflito com a tipicidade local e com o conteúdo do programa. Os projetos do SE - 4 passaram a considerar:

- a) “*Non aedificandi*”, os terrenos cuja declividade fosse igual ou superior a 47%(quarenta e sete por cento), terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providencias para escoamento das águas e onde as condições geológicas não aconselhassem a edificação;
- b) Participação da comunidade em decisões sobre os terrenos indivisos resultantes do parcelamento;
- c) Sistema viário composto por ruas, becos, e passagens de uso comum, inseridos no parcelamento, observados a lei 6766/79 passando ao domínio público.

Como referência para a titulação da propriedade dos lotes resultantes do parcelamento, seria elaborado, o cadastro oficial dos ocupantes. A alienação dos lotes priorizaria os ocupantes, e no caso de família não legalmente constituída, a mulher seria diretamente beneficiada, salvo acordo entre os co-habitantes, hipótese em que os mesmos passariam a co-proprietários. A cada ocupante seria alienado um único lote de uso residencial ou misto, admitindo-se a alienação de um segundo, se este já estivesse edificado e destinado a uso não residencial e, comprovadamente de sustentação da economia familiar observando-se o cadastro oficial dos ocupantes.

As normas de uso e ocupação do solo seriam objeto de decreto específico, a ser baixado junto com a aprovação do projeto de parcelamento solo da área, tendo como pré-requisito, a manifestação da entidade representativa da comunidade.

A alienação dos lotes destinar-se-ia a ocupantes que se enquadrasse na categoria economicamente carente, tomado como referência o padrão médio da população da área integrante do SE -4, orientado pelo Cadastro Oficial de Ocupantes indicando os posseiros a serem titulados e sua qualificação. Não titulados, os lotes resultantes do parcelamento aprovado, em face de sua área ou declividade, seriam respeitadas, a posse existente, inclusive para fins de indenização das benfeitorias, no caso da conveniência de promover a desocupação.

Esta era a fórmula jurídica encontrada para regularização fundiária das favelas, que segundo o jurista Fernandes (2001), tornou-se um paradigma para diversas outras cidades como Recife, Salvador e Porto Alegre, nas quais foram sendo criadas “zonas\áreas de especial interesse social” com padrões urbanísticos próprios e submetidos a um processo de participação na gestão institucional.

Ainda segundo o autor, a fórmula jurídica é a combinação entre a identificação e demarcação das favelas como áreas residenciais, no contexto do zoneamento municipal; a definição de normas de uso e ocupação do solo específico em tais áreas; a criação de mecanismos institucionais de gestão participativa dos programas de regularização fundiária. A incorporação das favelas no zoneamento municipal

significou um avanço do ponto de vista social, na medida em que podiam ser tratadas dentro do contexto da estrutura urbana.

Em 1983, a Lei de Uso do Solo de Recife, com a criação de 27 Zonas Especiais de Interesse social, entre as 300 favelas existentes, foi sancionada pelo prefeito. Pela primeira vez estas ocupações passaram a fazer parte da cidade, sendo possível a sua regularização. A Comissão de Paz encaminhou ao prefeito a proposta de Lei do PREZEIS¹¹, que foi aprovada na câmara municipal estabelecendo procedimentos para a definição das novas ZEIS e criando três instâncias institucionais: 1) as Comissões de Urbanização e Legalização – COMULs-, 2) o Fórum do PREZEIS e; 3) o Fundo do PREZEIS.

As COMULs seriam formadas a partir de entidades dotadas de personalidade jurídica, representativas dos moradores, que junto ao Fórum do PREZEIS teriam competência para discutir e deliberar sobre projetos de urbanização e regularização fundiária em suas diversas fases – planejamento, execução, fiscalização e aplicação dos recursos. Dispõe a Lei, que as entidades jurídicas, representantes de moradores têm competência para solicitar à Empresa de Urbanização de Recife-URB-, a transformação da área em ZEIS.

O FÓRUM do PREZEIS é um espaço institucional de articulação e deliberação dos diversos segmentos que integram o plano e dentre as suas atribuições relacionadas à política de urbanização e legalização das ZEIS, está a gestão do FUNDO de PREZEIS em integração com as COMULs, inclusive de acompanhar as negociações para viabilização dos recursos.

O FUNDO do PREZEIS é um instrumento de captação e gestão de recursos destinados ao financiamento das ações do PREZEIS. Um aspecto importante da experiência de Recife foi a institucionalização da participação da comunidade no processo de gestão, que possibilitou a inserção na cidade, das comunidades que vivem em situações de irregularidade e precariedade urbana.

O marco regulatório que serviu de apoio às ações de regularização fundiária no Brasil, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, passa por transformações importantes com a criação de um projeto de lei que se propõe a substituí-lo: o projeto de Lei nº 3.057, em andamento no Congresso Nacional. A proposta apresentada amplia os temas abordados, através da incorporação de práticas consolidadas pela sociedade como os condomínios horizontais, e outras situações de irregularidades relevantes em função do interesse sócio – ambiental.

A regularização sob a forma de condomínio tem sofrido críticas, como a de Ribeiro, (2001) e outros de juristas, que entendem que a fração ideal só é cabível às áreas de uso comum, o que de outra forma se dá ilegalmente. No entanto esta é uma forma muito comum de parcelamento, o que explica boa parte da ilegalidade dos assentamentos. Alguns casos do HBB como, por exemplo, Osasco já possui em sua legislação a forma de parcelamento condominial.

Não há dúvida sobre a importância dos temas abordados, porém um dos pontos negativos do Projeto de Lei é o exagerado nível de detalhamento de assuntos, que deveriam ser contemplados em legislações paralelas, mais específicas do direito. Deste modo existem procedimentos jurídicos administrativos internos dos cartórios, referentes ao registro dos parcelamentos que deveriam ser detalhados em leis mais específicas dos registradores.

Todas as mudanças que a Lei poderia trazer foram colocadas neste único instrumento, dificultando a sua leitura e por conseqüência a sua aplicação. Este já foi, no passado, um erro que contribuiu para reproduzir a cidade ilegal. A falta de conhecimento do Direito Urbanístico, de interesse dos arquitetos urbanistas e de outras profissões afins, não pode ser resolvida em uma única Lei, devendo ser inserido nos currículos, ausente até mesmo nas escolas de direito.

O objetivo da Lei de Parcelamento do Solo, com perspectivas de se transformar em Lei de Responsabilidade Territorial e Regularização fundiária, se concluída a sua aprovação, pressupõe o estabelecimento de critérios mínimos para os parcelamentos na ausência de legislações urbanas locais. O Estatuto das Cidades

veio suprir a falta de regulamentação da política urbana na Constituição, que estabelece obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores participativos para cidades cuja população ultrapasse 20.000 habitantes e que fazem parte de regiões metropolitanas, e também, que possuem potencial turístico e outros interesses ambientais especiais. O município ganha mais autonomia para legislar sobre o seu território.

O que está em jogo é função social da propriedade e o modo de individualização desta propriedade, que deve estar de fato definida e individualizada do ponto de vista jurídico. A individualização desta propriedade é o objeto jurídico a ser definido pela lei de parcelamento do solo urbano - ou qualquer que se lhe propõe a substituí-la. É também objeto do planejamento urbano, que deve se apoiar no direito de propriedade cumprindo também a sua função social, como estabelece a lei maior, sob a forma de lotes, unidades habitacionais, sob a forma condominial, definindo-se as áreas de uso comum e unidades privativas, de forma clara para não ferir o direito de propriedade de cada um, evitando conflitos. Há casos no programa como o de Olinda - Pernambuco que as ações de urbanização ficaram impedidas pelos proponentes da ação após a sentença favorável. Os beneficiários da ação, julgando-se donos de todas as áreas, inclusive as áreas de uso comum, tentaram impedir a implantação da infra-estrutura e equipamentos coletivos.

Como objeto da arquitetura e urbanismo é imprescindível a qualidade dos espaços, que são os ambientes externos e internos das edificações, com parâmetros mínimos necessários às suas necessidades básicas de salubridade, que incluem o suprimento de infra-estrutura, espaços de lazer, acessibilidade, em condições de igualdade aos equipamentos e serviços públicos comunitários.

O reconhecimento das mudanças que ocorrem e se consolidam na sociedade é urgente para encaminhar soluções aos processos de regularização fundiária em todos os níveis da população. Certa flexibilidade para que se descentalizem as decisões sobre a política urbana é necessário, porem com maiores investimentos na

capacitação dos técnicos municipais, na elaboração de planos de urbanização dos municípios e no seu desenvolvimento institucional.

Uma realidade ou um falso problema, porém sem uma abordagem neste texto com a profundidade necessária é a questão ambiental, que segundo algumas correntes, é um obstáculo para a regularização fundiária dos assentamentos urbanos. É esta, uma questão que não tem se mostrado como entrave relevante nas ações de regularização fundiária do programa Habitar Brasil. Exceto em alguns poucos casos, como da Vila Varjão, em Brasília, no cumprimento de um Termo de Ajustamento de Conduta, vencimento de licenças a serem renovadas, em outros casos, construção de alguma Estação de Tratamento de Esgoto previsto no projeto, que ainda não foi concluída.

O caso de Guarapiranga em São Paulo é um exemplo de que as ações voltadas para o saneamento ambiental estão intimamente vinculadas ao processo de urbanização das favelas, que de forma integrada, compõem o processo de regularização fundiária.

2.3 Instrumentos de Regularização Fundiária e o Estatuto das Cidades

A Informalidade dos assentamentos urbanos se manifesta de diversas formas. Os loteamentos irregulares caracterizam-se por apresentarem projetos aprovados de acordo com a norma, porém não são executados conforme o projeto, outra categoria, o loteamento clandestino - não tem projeto aprovado, ou o projeto não atende as exigências da norma e são executados a revelia. Altas densidades de ocupação são características próprias de muitas favelas localizadas em regiões metropolitanas, onde o alto preço da terra urbana inviabiliza a remoção para áreas adjacentes.

Algumas formas de regularização destes assentamentos têm ocorrido tentativas de regularização sob forma condominial ou através de ações de usucapião coletiva. Na

forma condominial, cabe à família uma determinada fração percentual da gleba e no caso da usucapião coletiva, a individualização é definida na sentença judicial que estabelece “porções” registráveis no Cartório. Porém Ribeiro (2001) cita que há questionamentos de juristas que colocam em dúvida a validade desta forma de regularização condominial entendendo que a fração ideal refere-se à parcelas de uso comum.

No Estatuto das Cidades e também na Constituição Federal de 88, existe uma série de instrumentos que visam ao cumprimento da função social da cidade. Instrumentos como a desapropriação de áreas subutilizadas ou vazias que podem, por exemplo, serem utilizadas para a fixação de famílias em situação de risco, ou para atender a uma demanda habitacional de interesse social.

Alguns desses instrumentos vêm sob a forma de tributos no sentido de recuperar os investimentos em infra - estrutura provida pelo Estado, e também no sentido de promover sua distribuição, disciplinar a expansão urbana, e incentivar determinadas atividades. Referimo-nos aqui às operações urbanas consorciadas, à outorga onerosa do direito de construir ou solo criado, direito de preempção e a contribuição de melhoria. se apresentam como uma alternativa de financiamento de projetos em áreas de interesse social

2.4 Entre o direito à Posse e o direito à Propriedade

O Estatuto das Cidades, em suas diretrizes gerais, estabelecem ainda a Regularização Fundiária como alternativa para que a propriedade venha cumprir sua função social, oferecendo um leque de instrumentos jurídicos. Neste “cardápio” de instrumentos direcionados para a regularização fundiária de forma específica estão aqueles que se aplicam às áreas públicas e às áreas particulares. A utilização destes instrumentos assenta-se no princípio da função social da propriedade exercida em áreas públicas e particulares. Em áreas particulares a desapropriação por interesse social, a usucapião urbana,

que pode ser sob a forma coletiva, individual, ou plúrima¹². Outros instrumentos também se aplicam às áreas particulares como os de compra e venda doação e dação em pagamento. Nas áreas públicas os instrumentos utilizados são o aforamento ou enfiteuse, concessão especial de direito de moradia e concessão de direito real de uso, Direito de superfície que também se aplica entre particulares.

A escolha dos instrumentos jurídicos a serem utilizados para garantir o domínio da área ocupada pela população depende de alguns condicionantes determinados, de acordo com sua natureza pública ou privada, do tempo e das condições de ocupação.

Assim, a Usucapião Urbana e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia diferem em sua base, pela natureza privada e pública, respectivamente. No primeiro caso, fica garantida a posse e a propriedade do imóvel, e no segundo caso garante-se a posse com o fim estabelecido, porém sem a garantia da propriedade do imóvel. No caso de terras da União, a concessão de dá através do aforamento, gratuito ou oneroso.

A titulação final dos moradores de assentamentos localizados em terra pública ocorre normalmente, através da Concessão de Direito Real de Uso, Concessão Especial para fins de moradia, doação e compra e venda, sendo que, estas duas últimas modalidades devem estar submetidas às exigências da lei de licitações públicas, que permite dispensa para casos de interesse social, porém com a autorização legislativa.

A concessão de Direito Real de Uso¹³ difere da Concessão Especial de uso para fins de moradia primeiramente na sua finalidade, sendo a segunda restrita ao uso específico de moradia. A Concessão de Direito Real de Uso – CDRU é uma espécie de título oneroso ou gratuito, em que o proprietário - público ou privado – denominado cedente outorga a ao cessionário o direito de usar o imóvel de acordo com um contrato por tempo determinado ou indeterminado com condicionantes contratuais.

A Concessão Especial para Fins de Moradia - CUEM é um instrumento de regularização fundiária criada para utilização em áreas públicas urbana da União, Estados Municípios e Distrito Federal. Foi criada juntamente com a usucapião urbana, pelo art. 183 da Constituição e disciplinada pela Medida Provisória nº 2.220 de 2001. É aplicável ao morador de forma gratuita, que comprovar a posse mansa e pacífica e ininterrupta da área cinco anos anteriores á data de 30 de junho de 2001. De forma individual a CUEM pode ser transferida por herança, vendida ou doada até o limite de área ocupada que é de 250m². Na forma coletiva é utilizada a fração ideal do terreno respeitando-se o mesmo limite de área.

A CDRU se destaca de forma exacerbada como o instrumento mais utilizado na transferência do título aos beneficiários do programa HBB, seguido pelo instrumento de compra e venda e em alguns casos não tão raros a doação é utilizada com autorização legislativa. No entanto a CUEM tem se destacado na conclusão de regularização em áreas da União quanto à moradia e quanto ao terreno o instrumento é a enfiteuse ou aforamento. O Aforamento pode ser gratuito ou oneroso, porem no caso de interesse social para fins de regularização fundiária há gratuidade em sua concessão. São muito raros casos de utilização do direito de superfície.

A forma de domínio inicial da área de intervenção mais utilizada é a desapropriação, nos casos de áreas particulares, principalmente para reassentamento de população removida de áreas de risco ou de interesse paisagístico e ambiental. A utilização de usucapião urbana também tem conseguido bons resultados, porem a forma coletiva é um complicador, pois há falta de definição do objeto da posse, ou seja, a propriedade individual gerando problemas quando a ação é feita pela associação de moradores e até mesmo como impedimento para as ações de urbanização das áreas coletivas.

⁶ SOUZA, Marcelo Lopes, Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento urbano e à gestão urbanos. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2004.

⁷ Os arquitetos urbanistas privilegiavam a mono-funcionalidade, a idéia de diferentes usos, segundo funções básicas do viver urbano – morar, produzir, circular, e recrear-se - princípios preconizados pela Carta de Atenas, no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, CIAM em 1933.

⁸ Como o lote é um produto do parcelamento regular, e no das favelas não existe um parcelamento formal do solo, mas informal, PINHO, Evangelina denomina “lotes” as áreas ocupadas de maneira exclusiva, pelas famílias.

⁹ Lei municipal nº 3.532, de 06 de janeiro de 1983 que autorizou a criação de programa visando a regularização jurídica de todas as favelas densamente ocupadas por população e economicamente desfavorecidas e identificadas pelo levantamento aerofotogramétrico de 1981. Autoriza também a criação de setores especiais (SE-4) dentro da detalhada lei de Zoneamento de BH, por razões de “urbanização específica”.

¹⁰ Referência feita à Lei que resultou no Estatuto das Cidades.

¹¹ Plano de Regularização das Zonas de Interesse Social

¹² A forma plúrima é coletiva, porem envolve um grupo limitado de pessoas. Posteriormente à sentença ocorre a individualização das unidades

¹³ CDRU é regulamentada pelo Decreto-lei nº 267, de 1979.

CAPÍTULO III – O Programa Habitar Brasil-BID: HBB

3.1 Antecedentes Históricos

Diante do fracasso da Política Nacional de Habitação, que por mais de uma década após a criação do Banco Nacional da Habitação - BNH e do Sistema Financeiro da Habitação (1964), que não foram capazes de atender suas demandas, as populações de baixa renda, sem alternativa, ocuparam os morros, áreas de marinha, e beiras de rios de maneira precária sem a infra-estrutura urbana mínima. De uma política de remoções, o poder público passou para a aceitação das favelas como alternativa habitacional possível, desenvolvendo nestes assentamentos, experiências pontuais de urbanização.

O BNH tentou criar novos programas de financiamento à habitação popular, no âmbito do Plano Nacional de Habitação - PLANHAP, criado em 1973, com uma proposta de disponibilização de recursos para a produção de lotes urbanizados e aquisição de materiais de construção.

As linhas de financiamento do PLANHAP eram: a) aquisição antecipada de terrenos, para garantir disponibilidade de área para execução de projetos habitacionais em período de até quatro anos; b) urbanização de áreas e comercialização de lotes urbanizados Programa de Financiamento de lotes urbanizados - PROFILURB¹⁴ c) construção de conjuntos de habitações completas; d) aquisição de conjuntos habitacionais prontos, em execução ou a executar; e) aquisição de materiais de construção, conclusão, ampliação ou melhoria da habitação.

Dois elementos parecem relevantes já no final da década de 70, no plano federal: o Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações PROMORAR¹⁵ e a Legislação de parcelamento do solo¹⁶. O PROMORAR, não exigia ainda, para a concessão de empréstimos, a regularização fundiária dos assentamentos.

De acordo com Bueno (2000) esse programa financiava unidades habitacionais de até 24 m², oferecendo financiamento de até 300 UPCs, com prazo de máximo de 30 anos e 2% ao ano de juros. Até 1984 o programa financiou 206 mil unidades em todo o Brasil, três vezes mais unidades que o PROFILURB, através de empresas construtoras, um número ainda pouco expressivo diante da demanda existente.

Além destes, existia o programa João de Barro, criado em 1982 para atender as cidades do interior destinado a famílias com renda de até 3 salários mínimos, comprometendo até 10% da renda familiar. O financiamento máximo era de 120 UPCs, com juros de 2% ao ano e prazo de 30 anos e destinava-se a atender à demanda de terreno, material de construção e assistência técnica. A prefeitura deveria oferecer a infra-estrutura urbana. O programa chegou a atender 7 mil unidades até 1984, principalmente nas cidades do interior do Nordeste.

A continuidade dos financiamentos e a manutenção do PROMORAR foram afetadas com a mudança político institucional e o desequilíbrio econômico - financeiro do SFH, culminando, em 1986 com a extinção do BNH e os seus contratos e fundos passaram para a Caixa Econômica Federal. Com a recessão econômica o setor praticamente paralisou, fechando por resolução do Banco Central em 1987, todas as possibilidades de novos financiamentos para os setores populares, inclusive as Companhias Habitacionais - COHABs.

Na gestão do governo José Sarney (1985-1990), com o objetivo de aumentar a legitimidade de seu governo numa situação de crise econômica mundial foi criada a Secretaria Especial de Ação Comunitária. A nova Secretaria tinha o objetivo de coordenar diversos programas destinados à população de baixa renda, com obras de infra - estrutura, construção habitacional em regime de mutirão, instalação de equipamentos comunitários em favelas. Provenientes do Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, criado no governo militar, os recursos seriam repassados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social - BNDES, a fundo perdido, para prefeituras ou organizações comunitárias.

Um novo quadro jurídico institucional se instalou com a Constituição de 88, que deu aos municípios maior autonomia para resolver as questões de desenvolvimento urbano por um lado, mas por outro, não possuía a autonomia financeira e nem capacidade institucional para enfrentar o grande déficit habitacional. As ações eram limitadas e pontuais e ocorriam somente no âmbito de governos estaduais ou municipais por meio de empréstimos, inclusive com órgãos internacionais que serão abordadas posteriormente nesse trabalho.

Dentre os programas criados no governo Collor¹⁷, o Plano de Ação imediata para Habitação - PAIH, foi o único que teve alguma expressão (BUENO, 2000),. Com meta de construção de 245 mil unidades até abril de 1992, entregou cerca de 220 mil unidades em 785 empreendimentos. Na avaliação da autora uma inovação positiva foi a implantação do Programa de Desenvolvimento Comunitário – PRODEC¹⁸ com o objetivo de avaliar as condições de vida da comunidade residente nos conjuntos habitacionais.

Em nível estadual e local, as agências internacionais passaram a financiar ações em favelas iniciando-se com o projeto Grande Rio em 1989, com recursos do Banco Mundial. Em São Paulo, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP e a prefeitura assinaram convênio com o Banco Mundial na contratação de um terço dos recursos destinados ao Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório de Guarapiranga na urbanização das favelas.

Uma das razões iniciais de urbanização das favelas foi o impacto causado pela precariedade, que a falta de saneamento impõe, trazendo risco aos mananciais de abastecimento urbano. Este é o caso do projeto de despoluição da Bacia de Guarapiranga em São Paulo, que culminou com oferta de infra-estrutura, evitando as causas e reincidência da poluição dos mananciais que abastecem a cidade de São Paulo. De acordo com Groestein (1997), entre 1980 e 1995, a população na área protegida da Bacia do Guarapiranga praticamente dobrou, passando de 336.935 habitantes inicialmente concentrados na região sul do Município de São Paulo (69,9%) para 622.489 habitantes, com redução do índice mencionado (67,4%). Os

dados confirmam o espraiamento da ocupação ilegal para outros municípios da bacia, como Itapeverica da Serra, Embu e Embu-Guaçu, que também dobraram de população no período mencionado.

As primeiras manifestações, no sentido de assumir o direito de localização dos moradores de favelas, em São Paulo iniciaram-se na gestão do prefeito Reinaldo de Barros, a partir de 1979, com o estabelecimento de convênios junto à SABESP e ELETROPAULO. Este pacto viabilizou o fornecimento de energia elétrica e ligações de água em barracos de favelas lindeiras às vias públicas e vielas com mais de até quatro metros de largura.

Em 1980, as favelas já haviam atingido 24% dos municípios da região metropolitana de São Paulo, atingindo 44% dos municípios em 1991 adquirindo espaço político nas políticas habitacionais na gestão de Mario Covas, com diretrizes de urbanização e regularização fundiária em seu contexto. Como alternativa à população com renda de até 3 salários mínimos, o plano habitacional de 1984 do governo de Covas, não oferecia oferta de lotes urbanizados, mas continha proposta de melhoria e urbanização de favelas. Estudavam-se formas de regularização fundiária dentro da prefeitura de São Paulo – a venda, permissão de uso e a concessão – optando-se pela concessão onerosa.

Segundo Bueno (2000), diversas prefeituras, já neste período, haviam aprovado a concessão de direito real de uso como forma de garantir o direito à terra aos moradores das favelas sem que o poder público abrisse mão do direito de propriedade, em uma tentativa de evitar que estas fossem lançadas ao mercado imobiliário.

Em 1989, foi eleita prefeita de São Paulo antiga militante dos movimentos de favela, Luiza Erundina. Sua proposta de governo para as favelas era promover a consolidação física e jurídica das favelas existentes, especialmente as existentes até 1989. Com este fim, enviou projeto à câmara com o objetivo de desafetar 139 áreas, envolvendo cerca de 36000 famílias, para concessão de direito real e uso gratuito por 90 anos. As contrapropostas apresentadas denotavam dificuldades de aceitação

das favelas dentro do tecido urbano havendo inúmeras ações de reintegração de posse de favelas que existiam há mais de 20 anos.

O deslizamento de terras na favela Nova República influenciou de forma negativa a administração de Erundina com a divulgação na mídia, havendo um considerável desenvolvimento institucional com a mobilização de equipes técnicas de alto nível em projeto, avaliação e risco geotécnico dentro das favelas sob a coordenação do Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT- -, envolvendo profissionais de empresas cariocas. A HABI¹⁹ cria o Grupo Executivo de Urbanização de Favelas - GEU FAVELAS – um grupo Executivo de Urbanização de Favelas que integra também a coordenação do plano de Emergência.

O grande avanço desta gestão foi a integração de ações entre a prefeitura e as concessionárias de serviços da SABESP com ações sistemáticas através do Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga e os acordos sobre os parâmetros técnicos em favela.

Na gestão seguinte com o Programa Singapura, ou Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização – PROVER, o prefeito Paulo Maluf foi criticado pela forma de contratação em bloco vencida por empreiteiras de hidrelétricas, estradas, grandes conjuntos e também pelos critérios de escolha das intervenções quase sempre vinculadas à visibilidade, sem considerar os riscos de inundação e deslizamento.

Em 1995, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, iniciou-se o Programa de Assentamentos Populares - PROAP-I e II, também conhecido como Favela-Bairro, da cidade do Rio de Janeiro, com intervenções urbanas integradas de infra-estrutura e trabalho social com a participação da comunidade. Tinha também uma proposta de educação sanitária ambiental e de apoio à regularização das propriedades nos loteamentos irregulares. Estas ações de apoio limitavam-se à assistência técnica e jurídica como pesquisa sobre a posse da terra, preparação de projetos de alinhamento e parcelamento e assistência jurídica a proprietários individuais.

O Programa Favela - Bairro atendeu na primeira etapa, nos quatro primeiros anos, 55 favelas e oito loteamentos irregulares. A segunda etapa começou em 2000 com a meta de atender 52 favelas - cerca de 200.000 pessoas - e 23.000 pessoas com regularização de loteamentos. Estimava-se que existia na cidade do Rio de Janeiro mais de 800 favelas, com aproximadamente um milhão de habitantes e 600 loteamentos irregulares com uma população de 400.000 pessoas. O programa de apoio a loteamentos irregulares, a política municipal do Rio de Janeiro através do plano decenal lançado em 1990 criava instrumentos especiais que permitia à municipalidade expedir normas urbanísticas com padrões mais flexíveis para os bairros de interesse social. (BRAKARZ, et al., 2002)

Com componentes tradicionais de urbanização - de vias públicas, drenagem, saneamento e equipamentos públicos destinados ao atendimento de saúde como hospitais regionais e postos de atendimento – o Programa Baixada Viva ou Nova Baixada, localizado na Baixada Fluminense também foi financiado com recursos do BID.

1.2 O Programa Habitar Brasil BID - Uma proposta de Intervenção Integrada nas Favelas.

Diante das críticas às intervenções pontuais das décadas anteriores a 1990, buscou-se um aumento na escala destas intervenções, através de um financiamento que contemplasse várias favelas no qual o Programa Habitar Brasil BID se insere através de uma negociação nacional com a então Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU/PR, controlando o repasse de recursos para as unidades descentralizadas.

Alguns autores referem-se ao Programa Habitar Brasil – BID, como a continuidade do Programa Habitar Brasil do governo do presidente Itamar Franco e não é, pois a sua proposta é completamente diferente do existente, herdando somente o seu nome. O Estudo de avaliação da Experiência Brasileira de Urbanização de Favelas e

Regularização fundiária feito pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM (2002) – faz referência ao Habitar Brasil BID da seguinte forma: "somente na primeira gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) é que o executivo federal resolveu atuar mais diretamente na urbanização e regularização dos assentamentos informais, através do Programa Habitar - Brasil, no âmbito do Programa Brasil em Ação, que foi substituído pelo Avança Brasil, no segundo mandato (1999-2002)³.

O Programa Habitar Brasil - BID surgiu com uma proposta inovadora sem nenhuma relação com o escopo do Programa Habitar Brasil existente. De acordo com o gerente do Habitar Brasil na época, Heleno Franco Mesquita (2008) o programa operava com recursos de emendas parlamentares oferecia um cardápio de ações em que as prefeituras podiam escolher de acordo com as suas demandas, que eram mais voltadas para pavimentação. Não havia critérios técnicos para decidir onde e como seriam aplicados tais recursos.

Para a construção de o Programa Habitar Brasil –BID, foram contratados os recursos do BID e a proposta do programa baseou-se em estudos técnicos e sociais com uma proposta inovadora. Um dos estudos que foi realizado, em junho de 1998 fez uma, análise sócio-econômica de uma amostra de feita pelo economista Paulo Borba de Moraes que teve como foco responder a algumas questões básicas sobre enquadramento da população beneficiada na faixa de renda do programa, o estabelecimento de critérios de elegibilidade, racionalização dos custos do projeto, limites de custo, dimensionamento de equipamentos comunitários, avaliação da valorização dos imóveis, o estabelecimento de uma matriz de financiamento .

O programa tinha o escopo inicial de atender 12 Unidades da Federação com os recursos que resultariam de um aporte do Governo Federal correspondente a cerca de US\$ 417 milhões, 60% dos quais financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Os municípios seriam selecionados de acordo com critérios de elegibilidade identificados no estudo de viabilidade sócio - econômica que resultou em uma fórmula com indicadores que representam o estoque de domicílios

mais precários nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos das Unidades da Federação.

Os critérios de elegibilidade, ou seja, requisitos pelos quais os projetos integrados e planos de desenvolvimento institucional apresentados pelos Estados e Municípios deveriam ser avaliados para que fossem selecionados e financiados pelo Programa passam por duas fases, sendo que a primeira é pré-requisito para a segunda. São critérios baseados nos aspectos, legais, ambientais, sociais, técnico-econômicos e institucionais que em linhas gerais são:

a) Do ponto de vista legal na primeira fase os bairros devem estar localizados em terras públicas, ou adquiridas pelos moradores em processos concluídos de regularização (ou a serem concluídos na fase II) passando na fase seguinte à posse regular da terra ou garantia de que seria possível concluir o processo de titulação.

b) Sob o aspecto ambiental é condição primeira a não localização do assentamento em áreas de alto risco por processos de mitigação dispendiosa, em zona de risco para a população ou em áreas de preservação ambiental ou cultural. Na fase seguinte deveria haver a licença ambiental concedida pelo órgão competente, apresentação de um plano de gestão ambiental e divulgação dos estudos ambientais.

(c) Os aspectos sociais a serem observados na fase I dizem respeito à abrangência mínima de 50% de população com renda igual ou inferior a três salários mínimos e tempo de ocupação mínimo de cinco anos, com identificação de lideranças. Na fase seguinte à adesão da população ao projeto com assinatura de um termo contemplando 80% da população com 50% apresentando disposição em pagar os encargos decorrentes do projeto. Outra condição relevante é a escolha da área fosse justificada no Plano Estratégico Municipal para assentamentos subnormais – PEMAS.

Nos casos de reassentamento, deve haver também participação das famílias na elaboração da proposta e manifestação de concordância no termo de adesão; Outro

aspecto importante é a elaboração de um cadastro das famílias, pela prefeitura com o objetivo de impedir que as mesmas famílias fossem contempladas mais de uma vez; a criação de um fundo social comunitário no trabalho e participação comunitária; a comunidade também deveria priorizar os equipamentos comunitários previstos no projeto.

d) Os aspectos técnico–econômicos relacionados na primeira fase contemplam a localização do projeto dentro do perímetro urbano com vínculos de acesso aos centros de serviço, transporte coletivo, infraestrutura e equipamentos comunitários. Quando não atendidos, o projeto deve incluir as soluções necessárias para incorporá-los. Outro pré-requisito é o atendimento às normas urbanísticas vigentes com ajustes e flexibilizações pela autoridade competente. Junto com o projeto o município deveria apresentar o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais - PEMAS, sendo pré-requisito para aprovação dos projetos subseqüentes, a comprovação do cumprimento dos objetivos estabelecidos para o desenvolvimento. Em relação aos custos, obras especiais de macrodrenagem, estações de tratamento não ultrapassaria o percentual de 25% do investimento e os limites máximos por família em relação ao item urbanização seria de R\$ 8.000,00, unidade habitacional básica também R\$ 8.000,00, unidades sanitárias ou módulos hidráulicos de R\$ 1.500,00 e melhorias habitacionais até o limite de R\$ 1.500,00. As melhorias habitacionais seriam utilizadas nos casos em que a precariedade colocasse em risco as famílias ocupantes. O investimento cujo valor estivesse acima de US\$ 8.000.000,00(oito milhões de dólares), deveria ser dividido em etapas admitindo-se uma variação para mais de até 10% condicionada à apresentação de justificativas técnicas.

Na segunda fase do projeto os aspectos técnicos deveriam atender a soluções mínimas justificadas em função da demanda efetiva, respeito aos limites de custos unitários do programa e que ao menos 50% dos beneficiários estivessem em situação deficitária em relação aos serviços públicos.

O Habitar Brasil - BID que inicialmente tinha como objetivo de atender a uma demanda muito menor passou a atender uma quantidade maior em função de critérios políticos, inclusive com alguns projetos que não se enquadravam dentro dos critérios técnicos estabelecidos. O Habitar Brasil - BID torna-se então, uma das principais fontes de recursos federais para a maioria dos projetos e programas de urbanização de favelas e regularização fundiária, porque não exige o endividamento do município, embora exigisse uma contrapartida de recursos próprios.

Com a criação do Ministério das Cidades, o Programa Habitar Brasil BID tem continuidade, no âmbito da Secretaria Nacional da Habitação, dentre as políticas voltadas para a habitação de interesse social, ainda em pequena escala, porém com uma proposta que integra ações do ponto de vista institucional, social, urbanístico, ambiental e de regularização fundiária. O Programa Habitar Brasil - BID divide-se em dois subprogramas: o primeiro, de Desenvolvimento Institucional – DI, que aborda a problemática, preparando as unidades executoras – prefeituras ou Estado – para o enfrentamento das questões que virão com a implantação do segundo, que é o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais - UAS. O Subprograma de Desenvolvimento Institucional tem seu escopo baseado em: 1) elevar a capacitação dos técnicos do setor de desenvolvimento urbano; 2) aperfeiçoamento dos instrumentos que permitam a regularização dos assentamentos subnormais, em suas dimensões urbanísticas, institucionais e ambientais; 3) adequar os padrões urbanísticos e administrativos às condições sócio-econômicas da população de baixa renda, facilitando que o aumento da oferta habitacional situe-se dentro de um marco legal. No âmbito deste subprograma, é elaborado o PEMAS - que compreende um diagnóstico do setor urbano/habitacional e a definição de uma matriz de ações, contendo os objetivos, metas e respectivos indicadores de aferição da execução do plano.

O conjunto destas metas e indicadores consolidam os compromissos de desenvolvimento institucionais atingidas por meio de ações financiadas pelo subprograma. Estas ações constituem-se de elaboração de estudos e projetos, treinamento e aquisição de equipamentos que visam à execução do PEMAS e

modernização do setor administrativo municipal responsável pela Política Habitacional e Urbana. No âmbito do desenvolvimento institucional dos municípios o contrato prevê ações de assistência técnica para realizar pesquisas comunitárias e cadastrar famílias beneficiárias; realizar diagnósticos de carências, estudos técnicos, sociais, jurídicos, ambientais e financeiros que permitem simplificar e modernizar os instrumentos de planejamento e regulamentação urbana; criar banco de dados, preparar mapas e implantar sistemas de informação urbana; realizar estudos relacionados a consórcios ou outras formas associativas de municípios; capacitar técnicos que trabalham no setor habitacional urbano.

Prevê-se ainda o fortalecimento da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU, atual Ministério das Cidades, através de: preparação e atualização de instrumentos normativos no âmbito federal; melhoramento dos sistemas de informação e estatística setorial; fortalecimento da capacidade técnica para a formulação de políticas setoriais; estudos, incluindo a avaliação do programa, pesquisas e divulgação de informações setoriais; controle e avaliação independente sobre o cumprimento dos processos e normas estabelecidos para o programa. Inclui ainda estudo setorial que analise a estrutura institucional e do mercado do setor habitacional, concentrando nas distorções e barreiras para financiamento do mercado que restringem a adequada acessibilidade e provisão de habitações.

O Município é responsável pela elaboração e pela execução do PEMAS e contratação das obras. Dentre as ações o município deve apresentar uma proposta de desenvolvimento institucional e tem como requisito mínimo a realização de um diagnóstico da situação municipal e um anteprojeto do PEMAS que inclui uma hierarquia de assentamentos subnormais definindo-se metas e indicadores. A transferência de recursos para as obras são condicionadas à execução das ações de desenvolvimento institucional.

Um exemplo de aplicação do PEMAS, no caso de Belo Horizonte foi a realização de um diagnóstico de situações de risco geológico no Município. Em 1995, foram realizados vistorias nos assentamentos e o desenho metodológico do programa que

contou com a participação de técnicos do IPT\SP, e também o mapeamento das áreas de risco de Belo Horizonte que vem sendo atualizado constantemente. Elaborado por exigência de o Programa Habitar Brasil – BID, o PEMAS de Belo Horizonte foi atualizado e regulamentado através da lei nº 8.137, de 21 de dezembro de 2000, art. 36.9. O PEMAS foi uma grande inovação dentro do programa e constitui-se em instrumento importante para induzir os municípios a formular ações voltadas para o conhecimento e enfrentamento dos problemas dos assentamentos urbanos informais de suas jurisdições.

O segundo Subprograma, de Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS tem o objetivo de elaborar, desenvolver e implantar os projetos integrados, que compreendem a regularização fundiário-dominial e a execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana, recuperação ambiental, assegurando a efetiva participação da comunidade em todas as fases de execução e a inclusão de ações de geração de emprego e renda. Dentro de cada projeto as ações são geridas por uma equipe formada por engenheiros, arquitetos, técnicos sociais e ambientais. Neste subprograma os projetos são apresentados e avaliados no sentido de adequarem-se os requisitos em duas fases distintas:

- a) Fase I - de elaboração e apresentação do diagnóstico integrado sobre a população e sobre a área que se pretende atender e;
- b) Fase II - etapa de formulação e encaminhamento da proposta de intervenção.

As fases seguintes seguem-se com o acompanhamento e monitoramento da execução dos serviços e obras de infra-estrutura, equipamentos urbanos e unidades e/ou melhorias habitacionais, permeadas sempre pelo trabalho social, que tem uma importância muito significativa em todo o processo. Outro componente para desenvolvimento institucional em todos os níveis de governo, com o objetivo de embasar as políticas habitacionais, inclusive do Ministério das Cidades, foi a produção de uma série de estudos e pesquisas realizadas no âmbito do HBB. A primeira delas publicada em 1995, realizada pela Fundação João Pinheiro, retratou a

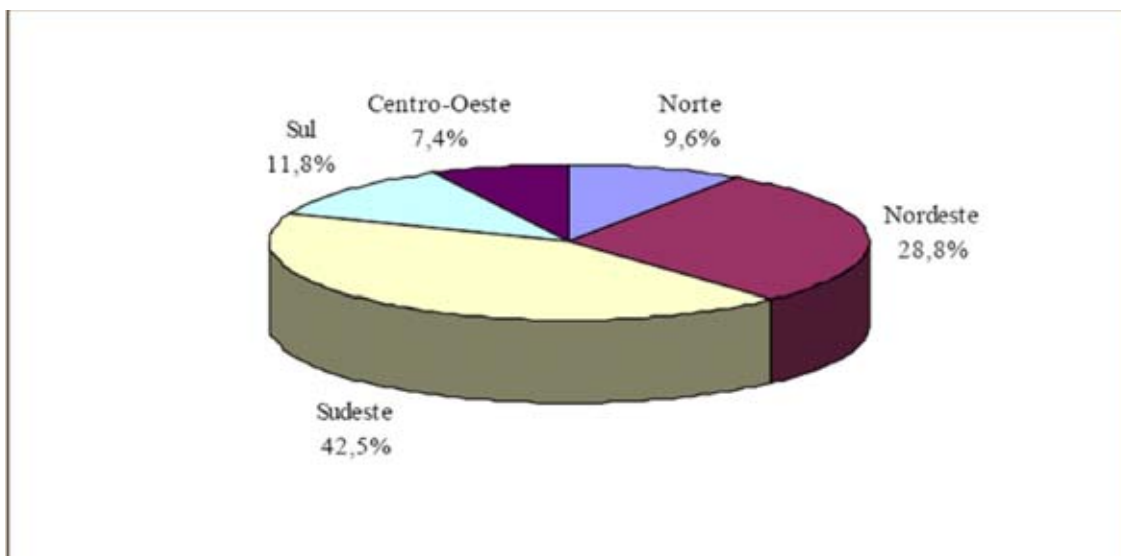
situação do déficit habitacional em 1991. A segunda pesquisa, com a metodologia original aprimorada, trouxe informações para o ano de 2000.

A base de dados utilizada na elaboração dessas pesquisas foi tomada das informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, com uma representatividade apenas para as unidades da Federação e algumas regiões metropolitanas. Somente com a divulgação e liberação, pelo IBGE, do micro dados do Censo Demográfico 2000, ocorrido no final de 2002, foi possível calcular o déficit e a inadequação habitacional para os municípios brasileiros selecionados, as microrregiões geográficas, as regiões metropolitanas em 2000, com resultados apresentados no terceiro estudo da série, divulgado como primeira edição em 2004.

Pela relevância do tema, alguns resultados desta pesquisa serão apresentados durante a abordagem de acordo com a sua pertinência no texto. O último estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, no âmbito do programa apresenta uma evolução das necessidades habitacionais baseado no déficit de inadequação de domicílios, desde a década de 1990 do país e das unidades da federação a partir dos dados da PNAD 2004 e 2005. Alguns dados extraídos do estudo são de grande relevância, pois revelam a situação da distribuição do déficit habitacional urbano no

Gráfico 1 – III

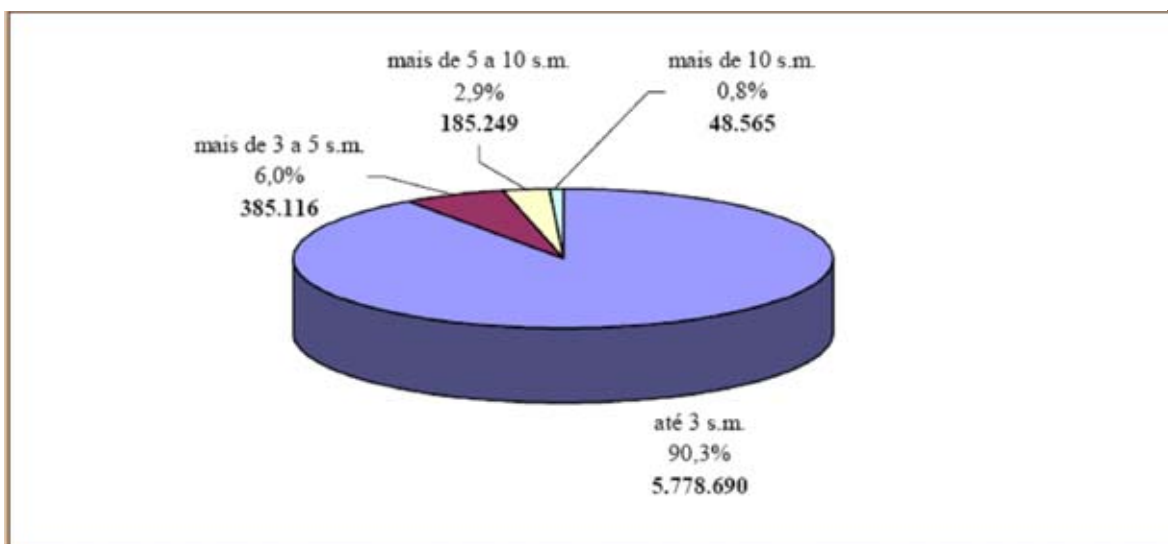
Distribuição do Déficit Habitacional Urbano, Segundo Grandes Regiões – Brasil 2005.



Brasil e também nos assentamentos urbanos precários objeto deste trabalho. O estudo define o déficit habitacional segundo três critérios: ônus excessivo com moradia, habitação precária, e coabitação. De acordo com a pesquisa o déficit habitacional total, em relação ao ônus excessivo com aluguéis representa 23,5%, habitação precária 19,7% e coabitação surpreendem com 56,8%. A Coabitação concentra-se mais nas áreas urbanas, representando o percentual de 59,3% nas regiões metropolitanas analisadas contra 9% de habitações precárias cuja representatividade é maior nas áreas rurais.

A precariedade das habitações urbanas está relacionada a três critérios: inadequação fundiária, adensamento excessivo, carência de infra-estrutura e domicílios sem banheiro. O déficit de moradias segundo a faixa salarial de até 3 salários mínimos em números absolutos é da ordem de 5.778.690 domicílios representando o percentual de 90,3% do total do país. Na faixa salarial de 3 a 5 salários mínimos é da ordem de 385.116, ou seja, 6% do total, situação esta que pode ser identificada na figura II.

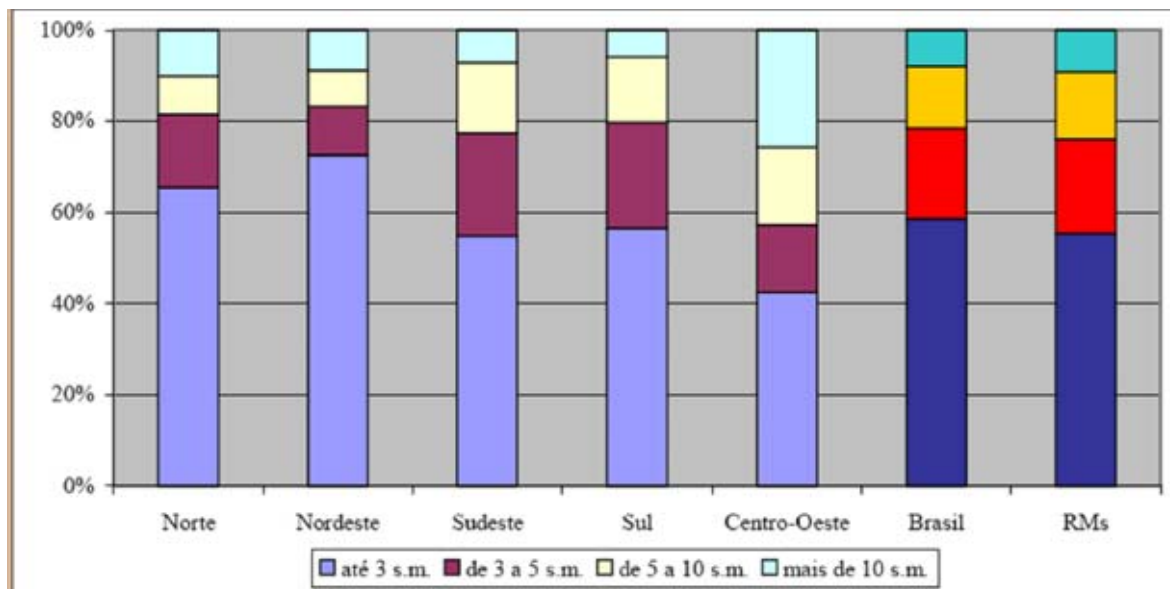
Gráfico 2 - III Déficit Habitacional Urbano (1), Segundo Faixas de Renda Mensal Familiar (2) Brasil 2005.



A Carência de infra-estrutura é o critério de inadequação mais significativo em todas as regiões sendo mais de 11 milhões de moradias, ou seja, 21,1% dos estoques de moradias urbanas.

A região nordeste responde por 42,6% do estoque de moradias, a maior concentração, mas em números relativos a situação de infra estrutura é mais preocupante na região norte e nordeste, 56,9% e 52% do estoque respectivamente. O total de domicílios urbanos com inadequação fundiária são 1.739.231, dos quais 1.021.976 estão nas regiões metropolitanas representando 3,9% do total e 6,9% nas regiões metropolitanas. Este número tende a ser muito subestimado porque não considera os domicílios improvisados e os rústicos e também os cômodos por se constituírem parcela do déficit habitacional. Os domicílios improvisados e rústicos respondem por 205.397 unidades, e os cômodos - considerados como famílias conviventes pela PNAD - são 3.850.058 respectivamente localizados nas regiões metropolitanas.

Gráfico 3- III - Distribuição Percentual dos Domicílios com Inadequação Fundiária, segundo Faixas de Renda Familiar Mensal – Brasil Grandes Regiões e Regiões Metropolitanas (rms) – 2005 (em salários mínimos).

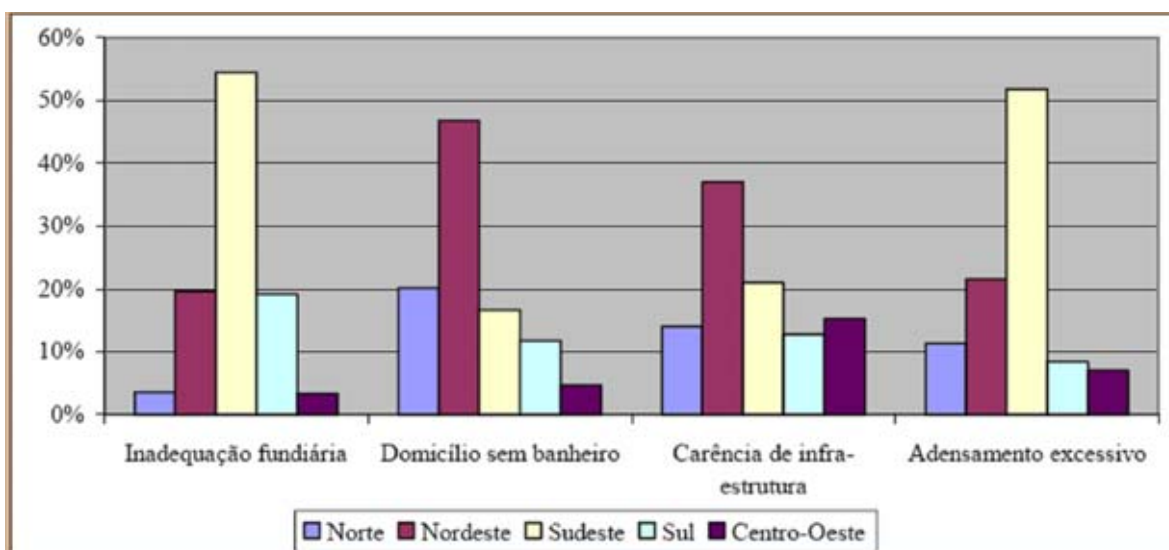


Fonte: PNAD, IBGE, 2005.

Nota: Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados e os rústicos, sendo excluídos também os cômodos por se constituírem parcela do déficit habitacional. Além dos domicílios urbanos, os rurais de extensão urbana.

Nos aglomerados subnormais, conceito que segundo o IBGE, aproxima de favelas, o percentual é de 24,8% dos domicílios. Nas regiões metropolitanas merecem destaque, por região: A região sul, a mais crítica com 42,6% dos domicílios, Porto Alegre se destaca com 55,2%. Na região sudeste se destaca São Paulo com 53,8% e 54, 2% na região metropolitana. A região nordeste com 12,1% dos domicílios em aglomerados subnormais com problemas de inadequação fundiária, merecem destaque Ceará com 18.6%%, em sua região metropolitana de Fortaleza, 21.2%, Pernambuco com 22,3% e na sua região metropolitana de Recife 14,7%.

Gráfico 4-III - Distribuição dos Critérios de Inadequação dos Domicílios Urbanos Duráveis (1), segundo Grandes Regiões – Brasil – 2005.



Fonte: Dados Básicos: Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, (PNAD), 2005

(1) Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os domicílios improvisados e rústicos, sendo também excluídos os cômodos, por se constituírem parcela do déficit habitacional. Inclui além dos domicílios urbanos, os rurais de extensão urbana.

Os demais fatores de inadequação respondem por 5% das moradias urbanas. Embora seja de interesse para este trabalho o aspecto da inadequação fundiária, os demais estão intimamente ligados se entendido, regularização fundiária como um processo que depende da solução do aspecto da infra-estrutura, adequação das moradias. Adicionalmente a situação deficitária de moradia de coabitantes que não tem imóvel próprio exige também a propriedade de terra urbana que é uma parcela extremamente significativa e com ocorrência dentro das áreas metropolitanas.

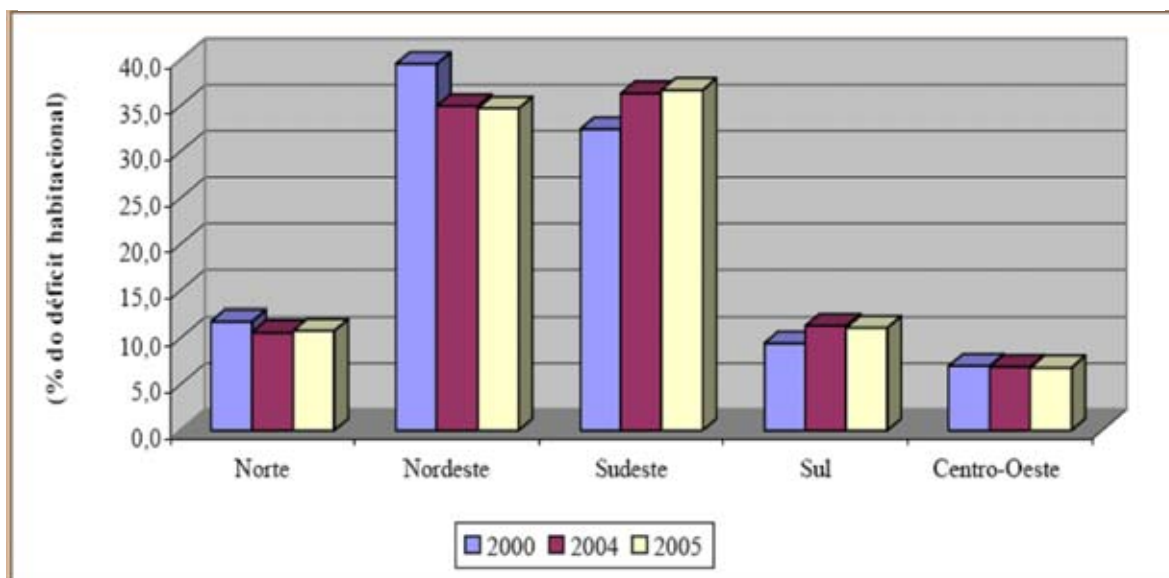
Um dado muito relevante do gráfico 4-III é a inadequação fundiária associada ao adensamento excessivo na região sudeste que corrobora as informações obtidas na pesquisa realizada com os projetos do HBB que será apresentada posteriormente. A inadequação por falta de banheiros normalmente está associada à infra-estrutura representando 2,3% dos domicílios urbanos, 234.816 moradias nas regiões metropolitanas, com um percentual de 1,4% de seus domicílios. O problema assume importância nas regiões norte e nordeste, com os percentuais 7,3% e 4,9% respectivamente. As unidades da federação que merecem destaque em relação a este critério de inadequação, ausência de banheiro, são Pará com 14,4% e

Pernambuco com 8% que superam a Bahia com percentual de 6,8% e Rio grande do Sul com 6,5%.

A precariedade nos aglomerados subnormais pelo critério de adensamento excessivo é maior que os demais critérios, excetuando-se o critério de inadequação fundiária. Representa 10,5% dos domicílios e são mais altos na região Norte, Nordeste e Sudeste. A maioria dos domicílios com adensamento excessivo encontra-se na faixa de mais baixa renda. São 71% com renda de até 3 salários mínimos, 65,% nas regiões metropolitanas. A maior concentração está no Nordeste. Na região Sudeste o percentual é influenciado por São Paulo com 55,7%. A grande dificuldade de regularização fundiária na região sudeste, onde as favelas possuem maior concentração está na região metropolitana de São Paulo, que responde por boa parte destas favelas adensadas, em função do alto valor da terra urbana e das dificuldades de adequação urbanística.

As intervenções urbanísticas necessárias compreendem remoções visando o desadensamento para a adequação do sistema viário, mitigação de riscos e para provimento de áreas destinadas a equipamentos comunitários e de lazer, produção de moradias novas e adequação das existentes. Associado a estas se somam as despesas com indenizações e desapropriações urbanísticas para a implantação das novas unidades. Os custos de regularização fundiária nestes assentamentos são elevados, dificultando o processo de regularização fundiária.

Gráfico 5-III - Distribuição Percentual do Déficit Habitacional segundo as grandes regiões Brasil - 2005



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, (IBGE), Pesquisa Nacional de Domicílios (PNAD), 2004 – 2005 – Fundação João Pinheiro (FJP), Déficit Habitacional no Brasil 2000; Déficit Habitacional no Brasil - Municípios selecionados e micro regiões geográficas.

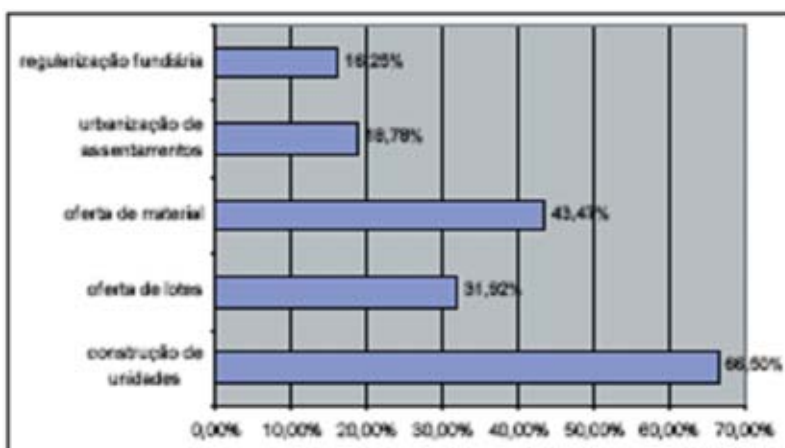
O gráfico 5-III revela a evolução do déficit habitacional por situação do município, um crescimento do déficit no período 1991 a 2004, e no período 2004 a 2005 uma estabilização. Diante da grande demanda de adequação habitacional não é possível concluir que o Programa Habitar Brasil responde por este percentual de estabilização, mas sem dúvida tem uma pequena contribuição com a finalização de boa parte dos projetos em andamento no total de 88.704 domicílios, envolvendo 84 municípios brasileiros nas regiões metropolitanas.

Além da pesquisa da Fundação João Pinheiro, outras duas foram realizadas também no âmbito do HBB, com os mesmos objetivos. A primeira delas, realizada pelo Centro de Estudos das Metrôpoles - CEM ampliou o conceito de setores precários através de uma modelagem estatística denominada técnica de análise discriminante.

O IBGE define dois setores censitários: os Setores Especiais e os Setores Subnormais. Os setores subnormais aproximam-se do conceito de favelas, loteamentos irregulares e clandestinos. De acordo com a pesquisa, os setores especiais ou comuns assumem características sócio-econômicas semelhantes ao segundo e utilizando a análise estatística, o conceito foi ampliado e o número de assentamentos precários praticamente duplicou em relação aos números apresentados pelo IBGE.

A pesquisa acrescenta um conjunto de mapas georreferenciados, por município do programa, e outros com o objetivo de apoiar o PAC, com a distribuição dos setores segundo a nova definição de setores precários, divididos em setores comuns e subnormais. A última pesquisa realizada no âmbito do programa HBB, “Capacidades administrativas, déficits e efetividades na política Nacional” tem o escopo de avaliar a capacidade institucional dos municípios relacionando-os ao déficit dos municípios com mais de 20.000 habitantes e também aos programas habitacionais implementados e a capacidade efetiva de gastos em habitação em todos os

Gráfico 6-III - Porcentagem de municípios que implementaram programas habitacionais, por tipo de programa 2001-2004.



Fonte: 1: IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública – 2004.

municípios brasileiros A pesquisa abrange o universo de aproximadamente 5560 municípios existentes em 2004 que foram divididos em 9 grupos de acordo com característica principal baseada nos critérios seguintes: Grupo I- Ausência de todos os instrumentos de política habitacional considerados na pesquisa representando

23,2% dos municípios brasileiros- mais concentrada em municípios com menos de 20.000 habitantes; Grupo II- Presença de cadastro ou levantamento de famílias

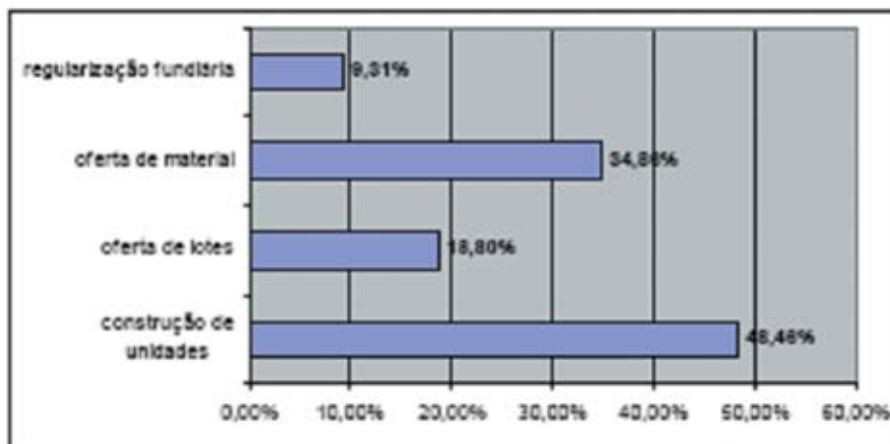
interessadas em programas habitacionais, 30,5% dos municípios brasileiros; Grupo III- existência de apenas um órgão, departamento, ou divisão específico para gestão habitacional com percentual de 2,7%-mais concentrado nos municípios com população entre 20.001 e 100.000 habitantes; o Grupo IV reúne os municípios com órgão e cadastro com 28,9% dos municípios; Grupo V – presença de conselho municipal de habitação com ausência de fundo específico, representando 6,4%; Grupo VI - presença de conselho municipal de habitação com fundo específico para a área presentes em 6,9% dos municípios. Os grupos VII, VIII e IX são os municípios que declararam estar consorciados para produzir programas habitacionais representando 1,5% do total, ou seja, 84 municípios.

Dentro desta faixa de municípios, o primeiro grupo de consorciados apresenta coexistência de cadastro (91,75%), o segundo, de órgão (67,9%) e o último, conselho com percentual de 46,4%. Um dado muito pertinente trata-se da avaliação dos tipos de programas habitacionais implementados no período 2001 a 2004 no gráfico IV e no ano de 2005 no gráfico V. Como programa integrado o Programa HBB possui todas as ações. Além da oferta de infra - estrutura, produção e moradias, regularização do terreno, inclui também trabalho social e ações de recuperação ambiental.

Os gráficos 6 e 7 indicam a percentagem de municípios que implementaram programas habitacionais, por tipo de programa respectivamente uma porcentagem em torno de 16,26% no item regularização fundiária no período 2001-2004²⁰ e em 2005 este percentual foi de **9,31%** dos municípios. Isto significa que regularização fundiária é o tipo de programa menos implementado dentre os instrumentos da política habitacional. O item Construção de novas unidades habitacionais responde por 68,60% dos municípios no período 2002-2004 enquanto no ano de 2005 responde por 48,46%%.

O item urbanização e assentamentos aparecem somente no período 2002-2004 com percentual de 18,78% dos municípios. O estudo revela que os programas de regularização

Gráfico 7-III - Porcentagem de Municípios que Implementaram Programas Habitacionais por Tipo de Programa.



fundiária ocorrem mais em municípios

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, - Gestão Pública 2005.

com população superior a 100.000 habitantes. Mais de 65% da faixa de municípios com população entre 100mil e 500 mil habitantes e todos os municípios com população superior a 500 mil habitantes fizeram urbanização de assentamentos e ou regularização fundiária. As intervenções urbanas com regularização fundiária e urbanização de assentamentos foram realizadas em 9% destes 1287 municípios no ano de 2005. A presença de órgão de gestão especializado é o fator mais importante para a implementação de programas de intervenção urbana como urbanização de assentamentos e regularização fundiária.

Os resultados desta pesquisa corroboram com as maiores causas que determinam a morosidade nos processos de regularização fundiária: o frágil desenvolvimento institucional dos municípios que está associado à inexistência de órgãos destinados à gestão de política habitacional, de cadastros, instâncias de participação popular, de fundos específicos para política urbana e consórcios de habitação. O déficit habitacional está associado, em larga escala, à baixa oferta de programas habitacionais.

3.3 Tipologia das intervenções em favelas brasileiras no HBB.

Analizando as experiências recentes de urbanização de favelas no Brasil, Cardoso, (2007) identifica alguns modelos básicos de intervenção nos assentamentos precários, classificando-os segundo o seu aspecto físico em três categorias básicas: urbanização, reurbanização e remoção.

A urbanização não modifica a estrutura do assentamento, colocando apenas a infraestrutura e pavimentação, e apresenta-se mais adequado às favelas menos densas e localizadas em áreas planas. Nestes casos, o desenho do assentamento tende a respeitar os padrões existentes.

A reurbanização é a intervenção que refaz completamente a estrutura do assentamento, em função da inadequação do sítio, que por uma ou outra causa refaz-se o assentamento e reassenta-se na mesma área (CARDOSO,2007).Foi o caso de Brás de Pina no Rio de Janeiro.

A remoção caracteriza a retirada da população e seu re-assentamento em outra área. Esta solução é adotada no caso de ocupação de áreas de preservação ambiental, ou área de risco irrecuperável, quando não há áreas disponíveis no entorno do assentamento que permitem re-localização da população, nas proximidades do assentamento. Geralmente as três soluções são adotadas na maioria dos casos.

A escolha de alternativas depende das condições do sítio e da adoção de padrões mínimos - área e dimensão do lote, dimensionamento do sistema viário, áreas livres e equipamentos comunitários – de acordo com a necessidade de desadensamento, que leva ao re-parcelamento ou remoção.

No âmbito do programa Habitar Brasil BID – HBB as mais diversas soluções são utilizadas, dependendo de uma diversidade de fatores condicionantes. Geralmente as remoções ocorrem de forma total para desocupar a área de preservação que é cercada e recuperada através do plantio de vegetação preexistente, ou é

transformada em parque posteriormente. Em alguns casos as áreas verdes recebem equipamentos de lazer, *play ground*, jardins e equipamentos esportivos..

As remoções também ocorrem com o objetivo de desadensar o assentamento, permitindo a implantação do novo sistema viário, garantindo assim, a acessibilidade mínima dos habitantes e serviços de coleta de lixo e também para implantação de equipamentos públicos comunitários, tais como praças, áreas de lazer e esporte, escolas, creches, postos de atendimento de saúde.

Parcelas de população também são removidas quando se encontram em locais de risco, sem viabilidade econômica e técnica de mitigação do risco. Nestes se enquadram as palafitas, construções em áreas ribeirinhas sujeitas a inundação, áreas *non aedificandi* como servidão de linhas de transmissão de energia elétrica, oleodutos, gasodutos, beiradas de rodovias e vias férreas.

Há casos, porém que mesmo em situação de alto índice de densidade populacional, as remoções não ocorrerem, priorizando aspectos sociais e econômicos, havendo o remanejamento dentro da poligonal adotando-se solução de verticalização das construções.

Cardoso (2007) classifica também as intervenções sobre o ponto de vista de sua abrangência, em intervenções pontuais ou integrais, restringindo-se a pedaços do assentamento ou de sua totalidade. No primeiro caso o autor associa tais intervenções a práticas clientelistas e ou a necessidades emergenciais como reconstrução de áreas atingidas por enchentes ou desabamentos de encostas e realização de obras de contenção. Acrescenta ainda que se as intervenções não ocorrem no âmbito de um planejamento global, há desperdícios de recursos.

No programa Habitar Brasil, as intervenções obedecem a um plano de urbanização integrado, envolvendo ações de infra-estrutura, construção de novas unidades habitacionais, melhorias habitacionais – módulos hidráulicos -, recuperação ambiental. Estas ações são permeadas pelo trabalho social que procura identificar as lideranças para uma melhor apropriação do projeto e também desenvolver

trabalhos que promovem geração de emprego e renda. A regularização fundiária que deve finalizar com a entrega do título de posse ou de propriedade registrado em cartório, constitui contrapartida obrigatória da unidade executora, que pode ser o município ou o Estado, que contratou os recursos.

O município que possui uma tradição de planejamento urbano é portador de uma capacidade institucional maior, pois absorve o projeto financiado pelo programa dentro de um plano de caráter integral, atuando paralelamente com outros programas co-localizados. É o caso, por exemplo, de Santo André mais Igual, Morar Melhor - Campo Grande, Belo Horizonte, entre outros.

Os planos de longo ou médio prazo, principalmente se vinculados ao Plano Diretor do Município, de certa forma garantem a continuidade de sua execução, não ficando a mercê de políticas clientelistas, eleitoreiras e vinculadas a mudanças de governo.

Em estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), DENALD (2006), estabelece dois patamares para qualificar os tipos de intervenção, segundo os padrões de qualidade física – urbanística, dependendo das condições do assentamento, e em segundo lugar, das necessidades locais. Em alguns casos são necessários a re-adequação do sistema viário ou ações de desadensamento, dependendo da equação recursos limitados versus moradia digna. Os padrões são diferenciados dentro de um mesmo assentamento, em um mesmo programa e quando estes padrões são mais elevados implica atender um número menor de famílias. Os padrões mínimos de densidade e ou das condições habitacionais e de acessibilidade são bastante flexíveis. O desadensamento limita-se ao mínimo necessário para prover acessibilidade e equipamentos urbanos. A acessibilidade não é garantida a todas as moradias. A urbanização não elimina os becos, nem as moradias aglomeradas, em muitos casos, sem condições adequadas de iluminação e ventilação. No caso de Santo André um dos projetos do Habitar Brasil BID dotou-se o padrão mínimo de área de lote de 40 m², e para a largura de vias de 4m.(DENALD,2006).

De acordo com o documento base da política municipal de Santo André, programas como o Habitar Brasil - BID e o PAT-PROSANEAR – do financiamento de organismos e agências internacionais estabelecem padrões muitas vezes inadequados às realidades locais das demandas habitacionais. Segundo Denaldi (2006) o estabelecimento de normas e procedimentos de análise, aprovação e liberação de recursos são extremamente complexos e lentos, que acabam por retardar e encarecer, principalmente por conta de gastos e tempo excessivos em operações – meio, a implementação dos projetos e ações, além de dificultar a plena gestão participativa dos programas.

A abrangência da intervenção está associada aos limites de recursos estabelecidos pelo programa por projeto, e quando este limite era ultrapassado dividia-se em etapas associadas ao mesmo projeto. A disponibilidade de recursos para habitação e infra-estrutura urbana no Brasil, voltados para a população de baixa renda que, durante décadas, foi negligenciada, causou um déficit gigantesco e a solução parcial mais urgente e viável conclui por assumir a favela como solução, aproveitando os recursos utilizados pela população considerando também os vínculos estabelecidos com o local.

O problema habitacional no Brasil ainda requer muito investimento e soluções viáveis de acordo com a capacidade de endividamento da população associado a uma política que atenda às demandas por emprego e renda. O Programa Habitar Brasil - BID constitui-se em um piloto no preparo para outros programas, de caráter mais abrangente, podendo ser aproveitada a experiência adquirida, principalmente na formação de uma estrutura institucional inexistente, mais preparada para enfrentar maiores desafios, com projetos de melhor qualidade.

Parte destas críticas deve - se às exigências de cumprimento das regras do programa feitas pelo BID, condicionando tais ações às liberações de recursos, o que muitas vezes não ocorrem a contento. Essas regras dizem respeito ao cumprimento das ações, com fornecimento de relatórios, cumprimento de metas e contrapartidas por parte da unidade executora sujeito à prestação de contas e medições.

Para ilustrar melhor as tipologias de intervenção dentro do programa, alguns estudos de casos foram retirados do universo dos 119 projetos listados no quadro 1-III desenvolvidos dentro do Programa Habitar Brasil - BID, dentro de uma amostragem escolhida de acordo com critérios de localização regional, com a expectativa de absorver os aspectos culturais das diversas regiões.

Quadro 8-III - Projetos que fazem parte do Programa Habitar Brasil – BID 2007

| Município – UF – Projeto | Total de Famílias |
|---|--------------------------|
| Rio Branco – AC – Mocinha Magalhães | 773 |
| Maceió – AL – Conjunto Denisson Menezes | 564 |
| Maceió – AL – Conjunto Denisson Menezes - 2ª etapa | 118 |
| Arapiraca – AL – Conjunto Jardim das Paineiras | 581 |
| Rio Largo – AL – Mutirão da Cidadania | 882 |
| Salvador – BA – Alagados IV e V | 1157 |
| Salvador – BA – Alagados IV e V - 2ª etapa | 1423 |
| Salvador – BA – Alagados VI / Mangueira-3ª etapa | 2156 |
| Camaçari – BA – Nova Vitória - 1ª etapa | 362 |
| Camaçari – BA – Nova Vitória – 2ª etapa | 515 |
| Feira de Santana – BA - Fonte de Lili | 226 |
| Ilhéus – BA - Alto do Teotônio Vilela - 1ª etapa- aditado | 385 |
| Jequié – BA – Comunidade do Alto da Bela Vista | 523 |
| Simões Filho – BA – Comunidade Diácono | 201 |
| Itabuna – BA – Comunidade Bananeira | 236 |
| Candeias – BA – Comunidade Invasão do Estádio | 314 |
| Lauro de Freitas – BA – Vila Nova do Portão | 828 |
| Santo Amaro – BA - comunidade “Candolandia | 1084 |
| Fortaleza – CE –Favela Maravilha | 641 |

| | |
|--|------|
| Fortaleza – CE – BR116 Mangue/Gato Morto* aditado | 471 |
| Fortaleza – CE – Lagoa do Opaia | 715 |
| Brasília – DF – Vila Varjão | 1419 |
| Brasília – DF – Vila Varjão - 2ª etapa | 200 |
| Vitória – ES – Poligonal 11 | 1154 |
| Vitória – ES – Poligonal 1- 1ª etapa | 2397 |
| Vitória – ES – Poligonal 1 – Segunda etapa | 1102 |
| Vila Velha – ES – Dom João Batista | 826 |
| Vila Velha – ES – Dom João Batista – Segunda Etapa | 430 |
| Serra – ES – Bairro Novo Horizonte | 1021 |
| Serra – ES – Bairro Novo Horizonte - 2ª etapa | 850 |
| Goiânia – GO – Dom Fernando | 320 |
| Formosa – GO - Lagoa dos Santos | 299 |
| Planaltina – GO - Bairro Imigrantes | 638 |
| Cidade Ocidental – GO - Superquadra 19 | 793 |
| Cristalina – GO – Belvedere | 196 |
| Novo Gama – GO - Lunabel 3A e Vila Zequinha | 371 |
| Trindade – GO – Vida Nova | 900 |
| Aparecida de Goiânia – GO - Nova Cidade | 795 |
| São Luis – MA – Projeto Península do IPASE | 605 |
| Belo Horizonte – MG – Vila Senhor dos Passos | 988 |
| Belo Horizonte – MG – Vila Califórnia | 1120 |
| Governador Valadares – MG – Vila do Querosene | 453 |
| Ipatinga – Aglomerado Bethânia | 1192 |
| Ipatinga – Aglomerado Bethânia - 2ª etapa | 514 |

| | |
|---|------|
| Juiz de Fora – MG - Vila Sô Nenen | 189 |
| Montes Claros – MG - Vila Vargem Grande | 532 |
| Timóteo – MG - Bairro Belo Vista | 429 |
| Uberaba – MG - Vila Paulista | 148 |
| Campo Grande – MS – Santa Luzia | 172 |
| Campo Grande – MS –Imbirissu/Serradinho | 850 |
| Campo Grande – MS – Buriti/Lagoa | 764 |
| Dourados – MS – Renascer Cachoeirinha | 620 |
| Cuiabá – MT - Córrego Três Barras | 1128 |
| Belém – PA – Riacho Doce/Pantanal | 889 |
| Belém – PA – Riacho Doce/Pantanal - 2ª etapa | 982 |
| Campina Grande – PB - Pedregal III e IV | 1429 |
| Cabo de Sto. Agostinho – PE - Vila Charnequinha | 1422 |
| Moreno – PE - Nossa Senhora da Conceição | 294 |
| Olinda – PE – Vila Manchete | 488 |
| Recife – PE – Campo do Vila | 214 |
| Recife – PE – Vila Imperial | 154 |
| Recife – PE – Sítio Grande/Dancing Days | 2706 |
| Recife – PE - Abençoada por Deus | 428 |
| Recife – PE – Beira Rio | 320 |
| Recife – PE – Padre Miguel | 264 |
| Teresina – PI - Vila Bairro | 1509 |
| Parnaíba – PI - Comunidade da Quarenta | 400 |
| Curitiba – PR – Vila Xapinhal | 2327 |
| Curitiba – PR – Terra Santa | 1085 |

| | |
|---|------|
| Londrina – PR - Jardins João Turquino / Maracanã | 1178 |
| Londrina – PR - Jardim Primavera | 280 |
| Niterói – RJ – Morro da Cocada | 376 |
| Barra Mansa- Vila Natal | 104 |
| Nova Iguaçu- Bairro Parque | 310 |
| Resende – RJ - Loteamento Jardim Esperança / Bairro I | 224 |
| São João do Meriti – RJ – Parque Analândia | 617 |
| Natal – RN - África | 1057 |
| Natal – RN - Passo da Pátria | 920 |
| Porto Velho – RO - Bairro São Sebastião 01 | 588 |
| Boa Vista – RR - Bairro Centenário | 664 |
| Porto Alegre-RS – Zona Norte – 1ª etapa | 413 |
| Porto Alegre-RS – Zona Norte – 2ª etapa | 376 |
| Biguaçu – SC - Beira Rio | 75 |
| Criciúma – SC – Paraíso | 282 |
| Florianópolis – SC - Chico Mendes | 1041 |
| Florianópolis – SC - Morro do Mocotó | 378 |
| Itajaí- SC - Loteamento Mariquinha Brasil | 151 |
| Jaraguá do Sul-SC - Jaraguá 84 | 119 |
| Joinville – SC - Comunidade Rio do Ferro | 250 |
| Palhoça – SC - Bairro Bela Vista | 86 |
| São José – SC – Metropolitano/Pedregal | 600 |
| Aracaju – SE - Coroa do Meio | 2581 |
| Aracaju – SE – Santa Maria | 404 |
| Cubatão – SP - Jardim São Marcos | 162 |
| Diadema – SP - Vera Cruz | 162 |

| | |
|--|--------------|
| Guarujá – SP - Vila Rã, Sossego e Areião | 1227 |
| Guarujá – SP – Vila Rã, Sossego e Areião- 2ª etapa | 905 |
| Guarulhos – SP -Jardim Cumbica II | 1106 |
| Itapevi - Areião - 1ª etapa | 981 |
| Itapevi - Areião – 2ª etapa | 287 |
| Itapeçerica da Serra - Cerro Largo/Branca Flor | 1527 |
| Mirassol – SP - Parque Nova Esperança | 159 |
| Osasco – SP – Área Y* - aditado | 579 |
| Osasco – SP –Área Y/ Beira do Córrego | 224 |
| Santo André –SP – Vila Capuava | 1327 |
| Santo André – SP - Alzira Franco - 2ª etapa | 900 |
| São Bernardo do Campo – SP – Parque São Bernardo/Novo Parque/Alto da Bela Vista | 2455 |
| São Bernardo do Campo – SP – Parque São Bernardo/Novo Parque/Alto da Bela Vista - 2ª etapa | 2455 |
| São Carlos – SP - Jardim Gonzaga e Vila Monte Carlo | 500 |
| São Jose do Rio Preto - Parque da Cidadania | 369 |
| São Jose dos Campos - Jardim São Jose II - casa da gente | 453 |
| São Vicente- Jóquei/Bairro Cidadão | 1800 |
| São Vicente Dique de Sambaiatuba - 2ª etapa | 1046 |
| São Vicente – SP - Dique de Sambaiatuba - 1ª fase | 1152 |
| Santos – SP – Vila Gilda | 607 |
| Taboão da Serra – SP – Irati / Trianon / J. Record C / Acampamento | 1094 |
| Taboão da Serra – SP – Irati / Trianon / J. Record C / Acampamento - 2ª etapa | 285 |
| Palmas – TO - Loteamento Sta. Bárbara | 1131 |
| Araguaína – TO – Jardim das Flores | 256 |
| TOTAL | 88704 |

Além do critério regional, observou-se a complexidade, envolvendo o maior número de variáveis possíveis como densidade populacional da ocupação, localização do assentamento em áreas públicas da União e também áreas privadas, questões ambientais diferenciadas, experiências inovadoras, aspectos sociais marcantes, e intervenções atípicas. A dimensão urbana em seus aspectos físicos - metrópoles urbanas, cidades de porte médio - também subsidiaram a escolha, embora a grande maioria das intervenções fosse direcionada às cidades que fazem parte de regiões metropolitanas e foram incorporadas através de processos de conurbação.

Desta classificação dois casos serão detalhados, em relação ao foco da pesquisa, que é a visualização de como se dá o processo de legalização da propriedade, ilustrando experiências que envolvem um número de situações diferentes em propriedades públicas do município e da União com a identificação de 18 projetos nesta situação, algo em torno de 20% do total das famílias - e de propriedades particulares. Requer a utilização de modalidades diferenciadas de instrumentos jurídicos desde a usucapião urbana, a concessão de direito real de uso, a concessão especial para fins de moradia, o aforamento. São ambientes urbanos com situações de risco, ocupação de áreas de mangues em terrenos acrescidos de marinha. Envolve também experiências de gestão pioneira em regularização fundiária.

Para abarcar este número diferenciado de situações os casos escolhidos são localizados na cidade de São Vicente em São Paulo e Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, respectivamente a favela do Dique de Sambaiatuba e a Vila Senhor dos Passos. Para delinear o perfil do programa e introduzir os estudos de caso de forma mais detalhada alguns projetos são apresentados como se segue:

3.3.1 Mocinha Magalhães - Rio Branco-AC

A proposta do projeto Mocinha Magalhães envolve o remanejamento de 126 famílias de áreas alagáveis na área do igarapé, para áreas centrais do bairro, não alagáveis e recuperação ambiental através da limpeza do Córrego Mocinha Magalhães, arborização e restrições de uso.

A área de intervenção caracteriza-se por ocupação organizada que tinha

como objetivo inicial, a demarcação de lotes, de maiores dimensões, que propiciasse aos ocupantes, geração de renda através do cultivo de hortaliças e frutas. No decorrer do processo houve adensamento da área pela subdivisão desordenada gerando becos e lotes encravados no meio das quadras. Os moradores antigos possuem concessão da área demarcada anteriormente. O maior entrave é a resistência dos concessionários que não querem dividir a concessão com os demais ocupantes. Serão beneficiadas 773 famílias com o projeto.

Figura 1-III- Planta da área de intervenção do projeto Mocinha Magalhães



Fonte: Arquivo do Ministério das Cidades – HBB.

3.3.2 BR 116 Mangue / Gato Morto Fortaleza –CE –

Como produtos da hierarquização das áreas de risco, dentro do PEMAS foram escolhidos as áreas de intervenção com uma proposta de resgate da área do mangue marginal do Rio Cocó, comprometida pela ocupação irregular, em áreas de risco sujeitas a inundação, com o desenvolvimento

de atividades esportivas e de lazer. Será feita a transferência de 647 famílias dentre as 669 beneficiadas para três áreas:

Área 1 - José Leon com BR 116, objeto de parcelamento com 198 lotes (4,00x 22,50), infra-estrutura, urbanização da praça, e implantação de unidade de projeto ABC. Área 2 – Reassentamento Rogaciano Leite – parcelamento com 234 lotes de 64,00m² (4,00x16, 00), serviços de infra - estrutura, urbanização de 2 praças, construção de uma creche; Área 3 – Reassentamento Pindorama - Quadras 01 e 03 do loteamento Sítio São Luis, implantação de 215 lotes de 60m² (4,00x15, 00) com toda infra - estrutura.

A área remanescente desocupada continuará com a expansão do parque ecológico já implantado em outros trechos ao longo do rio, principal reserva ambiental de Fortaleza. Esta área esta sendo dotada de atividades de lazer e esportivas que serão integradas ao calçadão e áreas de jardim compreendendo:

- ✓ 04 quadras de areia;
- ✓ 02 quadras polivalentes com piso revestido;
- ✓ 01 campo de futebol em areia;
- ✓ 01 praça – 962,50 m²;
- ✓ 01 ciclovia;
- ✓ 01 ancoradouro na margem do Rio Cocó.

3.3.3 – Lagoa de Opaia - Fortaleza – CE

Area norte de Lagoa do Opaia consiste em uma das 79 áreas de risco de Fortaleza, incluídas no estudo de hierarquização do PEMAS, com uma densidade de ocupação em torno de 682 hab/ha, localizada no Bairro Vila União.

A proposta constitui-se em melhoria de condições de vida da população residente na área de preservação da Lagoa, e de sangradouro e adjacências, cujas ações são:

- ✓ Recuperação ambiental, com retirada da população e implantação de equipamentos de esporte e lazer -02 *plays grounds*, 01 campo de pelada, 02 quadras de esporte, 01 balcão de emprego;
- ✓ Reurbanização de trechos do assentamento situados nas adjacências da área preservada e melhorias habitacionais;
- ✓ Reassentamento de 504 famílias – sendo 441 originárias da Lagoa do Opaia, 44 residentes no reassentamento a serem remanejadas, e 19 originárias do Viaduto da Avenida Pres. Castelo Branco e que serão remanejadas. Estão previstos: construção de 01 creche, 01 salão comunitário e 02 campos de futebol;
- ✓ Projeto de participação comunitária e geração de renda; regularização fundiária dos imóveis situados na área de intervenção e do reassentamento.

As tipologias das construções classificam-se em blocos e unidades habitacionais de dois tipos: Blocos tipo 1 - com 8 unidades habitacionais, sendo seis com o padrão tipo A e duas com o padrão tipo B, uma unidade comercial/serviço com 358,10 m² de área construída; Blocos tipo 2 – com 8 unidades habitacionais de padrão tipo A com 312,19 m² de área construída;

As Unidades habitacionais_tipo A possuem área privativas de 37,06 e 37,64 m² contemplando sala cozinha e 2 dormitórios e o tipo B, com área de 44,56 m² e 45,14m² contemplam sala, banheiro, cozinha e 3 dormitórios.

A área foi objeto de desapropriação para realização de obras de urbanização e não concluídas, foram urbanizadas parcialmente e o restante ficou exposto às invasões que ocorreram de forma irregular constatando dois grupos:

- a) Passíveis de regularização e;
- b) Não regularizáveis em função de sua localização e/ características físicas.

As áreas onde ocorrem o reassentamento constituem-se de três porções de terra, em processo de desapropriação, onde são construídas as novas habitações e as famílias receberão um título de Concessão de Direito Real de Uso - CDRU;

As áreas de reurbanização são: (a) área pública de uso comum do povo que será desafetada e seus moradores serão cadastrados com vistas à concessão da CDRU; b) área particular desapropriada: os moradores serão cadastrados e beneficiados com o título de Concessão de Direito Real de Uso - CDRU e; c) área objeto de usucapião em favor dos moradores individual ou coletivamente.

3.3.4 Recife- PE- Beira Rio

Esta é uma proposta de intervenção com remoção total da população da margem direita do Rio Capibaribe, em área degradada sem mínimas condições de salubridade e segurança, com uma população de 320 famílias

denominada comunidade Arlindo Gouveia e José de Holanda .O projeto habitacional prevê a construção de 320 unidades habitacionais distribuídas em 10 blocos com 32 unidades com área privativa de 32,25m² onde foram reassentadas as famílias removidas.

Figura 2-III -Projeto Beira Rio – Recife- PE – Planta da área de remoção.



A verticalização das novas unidades habitacionais representa um ganho significativo em relação à situação anterior que apresentava uma taxa de 1.128,50hab./há, compreendendo 02 quartos, banheiro completo, cozinha e área de serviço com tanque.

O sistema construtivo estrutural foi concebido em alvenaria com peças estruturais o que impõe muitas restrições à versatilidade do projeto, a reformas, não podendo as paredes serem removidas em hipótese alguma.

A área onde se encontra o conjunto habitacional Beira Rio foi desapropriada e o projeto prevê a construção de 320 apartamentos para reassentar as 320 famílias removidas das comunidades Arlindo Gouveia e José de Holanda às margens do Rio Capibaribe. Prevê também a construção de uma lavanderia e por solicitação da comunidade foi demolida em função da utilização da mesma para comercialização de drogas. De acordo com o projeto foi construído um centro de comercialização para famílias que já possuíam algum tipo de comércio local sem resultados muito positivos até o momento.

Pelas informações obtidas os entraves para a regularização fundiária referem-se ao registro da planta de remembramento/desmembramento no cartório. Os procedimentos de desapropriação estão totalmente concluídos e a prefeitura tem a posse da escritura da área.

3.3.5 Itabuna- BA – Comunidade Bananeira

Ocupação em área ribeirinha sujeita a inundações que mobilizam os habitantes nas épocas de cheias - vide foto- causando prejuízos às habitações e riscos às pessoas que ocupam a chamada Comunidade Bananeira. Possuindo carência de infraestrutura básica e equipamentos urbanos comunitários, em função de recursos exigidos como

Foto 1-III Comunidade Bananeira – Área de Remoção no Âmbito Projeto HBB em Itabuna-BA.



Fonte: Arquivos do Ministério das Cidades- HBB -2008.

contrapartida está prevista a execução em duas etapas. Na 1ª etapa foi previsto a construção de creche, centro comunitário, quadra de esportes,

praça, centro de saúde; e os demais equipamentos - módulo policial, duas praças, escola para atendimento de 500 crianças em dois turnos alternados, área institucional, campo de futebol e área verde - serão atendidas na 2ª

Foto 2-III - Projeto Comunidade Bananeira- Itabuna BA Área de Reassentamento.

etapa. Além do atendimento de equipamentos descritos, a proposta contempla o



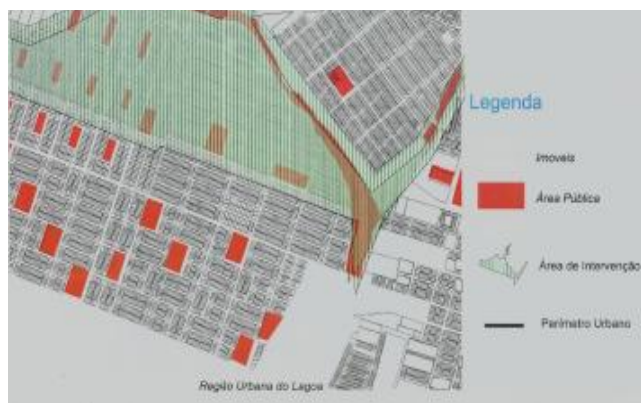
remanejamento de 909 famílias para o loteamento com 936 unidades, com a finalidade de abrigar também 65 famílias desabrigadas, que se encontra em alojamentos provisórios, e também 844 famílias cadastradas, que serão reassentadas em loteamento novo, com padrões urbanísticos predefinidos da seguinte forma: dimensão do lote padrão de 7,50X14, 00 m; ruas principais com caixa de 10,00 m de largura sendo 1,50m de passeios e 7,00 m de

pista; unidade habitacional com 31,20 m²; caminhos de 3,00 de largura; vias secundárias com 5,00 m de largura. A área do loteamento fica próxima ao local de remoção, onde foi desapropriada antiga área de fazenda e para o casarão, tombado pelo IPHAN, tem-se a proposta de ser aproveitado para o funcionamento do centro comunitário.

3.3.6 Buriti Lagoa-Campo Grande – MS

O projeto Buriti Lagoa tem a como proposta a remoção das famílias localizadas na margem da lagoa e são reassentadas nas áreas subutilizadas sob a forma de vazios urbanos. Neste aspecto tem uma proposta alinhada com o princípio de recuperação de mais valia urbana, na medida em que as áreas subutilizadas são incorporadas ao poder público no cumprimento da função social da cidade. Estas áreas normalmente são definidas no Plano Diretor de Campo Grande como áreas de especial interesse Social. O que normalmente acontece é que agentes imobiliários proprietários de imóveis urbanos formam estoques, sem nenhuma utilização, aguardando investimentos públicos com a expectativa de valorização do imóvel.

Figura 3-III- Projeto Buriti Lagoa Mostra Áreas Públicas e Áreas de Intervenção.



Fonte: Arquivos do Ministério das Cidades- HBB- 2008.

A área em torno da Lagoa foi recuperada. Este é um projeto que foi concluído, porém a regularização fundiária beneficiou somente 149 das 764 famílias desde a última informação de relatório, com a Concessão de Direito Real de Uso.

3.3.7 Santos – Vila Gilda

O Projeto prevê a retirada das famílias moradoras nas palafitas sobre o Rio dos Bugres, que constitui a favela do Dique de Vila Gilda e reassentá-las no trecho vizinho à Vila Pelé. São 480 famílias a serem remanejadas

beneficiadas na 2ª fase do projeto.

Figura 4-III - Planta da área de Intervenção do Dique de Vila Gilda –Santos –SP.

A primeira fase prevê a criação de 311 lotes urbanizados com o fornecimento dos projetos aprovados pela COHAB-Santos que orienta as obras em parceria com a associação de moradores. O



empreendimento total a ser desenvolvido no “terreno do Pelé” beneficiará 791 famílias:

Fonte: Arquivos do Ministério das Cidades – HBB- 2008.

480 remanejadas da favela do Dique de Vila Gilda e 311 da segunda fase.

As 311 famílias são originárias de um segmento organizado que ocupou um terreno onde que ficou muito tempo subutilizado, apenas com a instalação de uma antena de uma rádio, cujo acionista majoritário era o Sr. Edson Arantes do Nascimento - Pelé. O terreno foi desapropriado de forma amigável em 28 de junho de 1996. O projeto de arquitetura prevê a verticalização como forma de melhor aproveitamento do terreno. Consta de 24 blocos de edifícios de apartamentos, com 20 unidades habitacionais, contendo 2 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço, com aproximadamente 40 metros quadrados de construção.

A proposta urbanística prevê a instalação de infra-estrutura composta de sistema viário integrado com a cidade formal, diferenciada do contexto urbano tradicional, em se tratando de ZEIS, com vias locais de dimensões menores, permitindo acesso dos veículos aos bolsões de estacionamento. As vias de pedestres criam bolsões de lazer.

Compõem ainda a infra-estrutura: sistema viário, micro drenagem, rede de abastecimento de água, rede coletora de esgoto e iluminação pública.

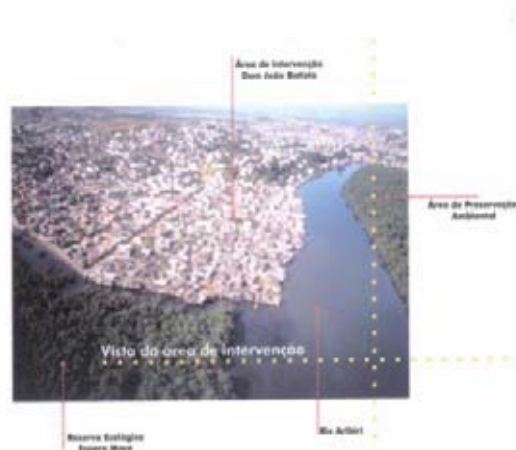
3.3.8 Vila Velha - ES - Dom João Batista.

As ocupações ocorreram desde o final da década de 70, ocorrendo progressivamente durante a década de 80, com demandas judiciais pela posse em 1983. Parte das áreas foi doada às famílias em 1986 quando foi criada a associação de moradores.

Figura 5-III - Foto Aérea da Área de Intervenção do Projeto Dom João Batista em Vila Velha - ES

A proposta urbanística obedece à implantação com lotes médios de 70 metros quadrados, remoção de 117 palafitas da área de risco à beira do canal. As famílias serão remanejadas para áreas de Nossa Senhora da Penha localizada a dois quilômetros do bairro.

Foi prevista também a construção de dois centros comunitários, sendo um no Bairro D. João Batista e outro no Bairro Nossa Senhora da Penha e também equipamento de atendimento à infância-creche. A produção de novas unidades habitacionais, sendo 10 unidades



Fonte: Arquivos do Ministério das Cidades – HBB-2008.

em D. João Batista e 112 para a área de reassentamento. As melhorias habitacionais previstas para unidades precárias são: 144 módulos hidráulicos e acréscimos de um cômodo em 156 unidades. O projeto prevê também a recuperação ambiental para a área de remoção.

Este projeto está sendo realizado em duas etapas. Na primeira, beneficiará 860 famílias, e na segunda 480 famílias. Para a área de reassentamento localizado no Bairro Nossa Senhora da Penha foi desapropriada e os beneficiários recebem o título de Concessão de Direito Real de Uso. Nas áreas aforadas da União os procedimentos de transferência estão em andamento. As maiores dificuldades estavam relacionadas à coleta de documentos para instruir os processos junto à GRPU- Gerencia Regional do Patrimônio da União.

¹⁴ O PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, regulamentado pela resolução BNH 18/75 (220), no bojo do PLANHAP, tentou abarcar a parcela da população autoconstrutora. O esquema idealizado consistia em implementar uma área com todos os serviços urbanos essenciais e oferecê-la à população, que paulatinamente iria construindo sua habitação. O programa oferecia financiamento para a aquisição do lote e a construção da moradia. A urbanização da área consistia em sistema viário hierarquizado e integrado à malha urbana; acessos e vias internas principais pavimentadas, de modo a permitir a circulação de transportes coletivos; sistemas de distribuição de água potável e energia elétrica; sistema de esgotamento sanitário, coletivo ou industrial; sistema de drenagem de águas pluviais.

Conseqüentemente, o lote urbanizado seria uma parcela da área urbanizada, que apresentando condições físicas de aproveitamento, contivesse instalações para a imediata ligação domiciliar de água potável, energia elétrica e esgotamento sanitário. O sistema de ocupação, idealizado pelos técnicos, continha a curiosa proposta de construção de um barraco como moradia intermediária até o término da casa definitiva. Ou seja, o lote seria entregue, dotado de uma unidade sanitária, dispondo das instalações de água, esgoto e eletricidade, dando início à adaptação da família ao novo 'modus vivendi', mediante a instalação de uma moradia rústica.

Em seqüência viria a construção da habitação definitiva, acoplada ao módulo sanitário, onde cada morador teria acesso a um segundo financiamento, para aquisição do material de construção. (Manual do Profilurb/BNH).

¹⁵ Lei Federal n. 6.766/79, trazendo em seu bojo, tamanho mínimo para lotes nas cidades, e ao mesmo tempo a possibilidade de lotes menores com padrão denominado de “urbanização de interesse local”.

¹⁶ Programa Empresário Popular, Programa de Habitação Popular e Programa de Cooperativas, com recursos do FGTS; Programa de Construção e Recuperação de áreas degradadas com recursos do OGU, e o Plano de Ação imediata para Habitação – PAIH. Com recursos do FGTS e dos Municípios e agentes promotores. Foram criados também, através do Ministério de Ação Social os Programas PROSANEAR e PROSEGE com o objetivo de financiar obras de saneamento executadas pelas concessionárias estaduais e órgãos municipais.

¹⁷ O PRODEC objetiva proporcionar a melhoria de qualidade de vida das populações atendidas, promover e apoiar a organização e o desenvolvimento comunitário, estimular a integração dos conjuntos habitacionais ao espaço urbano em que estão inseridos e inserir a abordagem social nas negociações entre a CAIXA, os moradores e outros agentes envolvidos com as ações de Desenvolvimento Urbano que deram origem ao Programa. Destina-se às comunidades dos empreendimentos habitacionais, financiados pela CAIXA com recursos do FGTS e SBPE até 1991 e que efetuaram recolhimento para o PRODEC, por ocasião da contratação do financiamento e ainda possuam saldo no programa.

¹⁸ HABI - Superintendência da Habitação Popular da Secretaria de Habitação de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo

¹⁹ Estudo de avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de favelas e Regularização Fundiária, IBAM, Rio de Janeiro, 2002.

²⁰ As informações foram coletadas em duas edições da pesquisa relativas a 2004 e 2005. Na edição 2004 as pesquisas referiam-se ao período de gestão de governos, ou seja, ações realizadas desde

2001, enquanto que na de 2005 referia-se ao primeiro ano de gestão do governo seguinte do período 2005-2008. Na pesquisa de 2005 não foram levantados dados sobre urbanização de assentamentos.

CAPÍTULO IV – Pesquisa e Estudos de Regularização Fundiária no HBB.

4.1 Procedimentos metodológicos e resultados

Para obter as informações sobre o andamento do processo de regularização fundiária foi estabelecido contato com as Unidades Executoras – UEs, em 84 municípios que compõem o quadro de 119 projetos do programa Habitar Brasil BID. Esta pesquisa vem se desenvolvendo desde setembro de 2005, semestralmente e faz parte do relatório que é apresentado ao BID. O trabalho teve início a partir de um questionário cuja elaboração estava em andamento, e foi complementado com outras questões que consideradas relevante.

As questões aplicadas nos questionários abordavam aspectos jurídicos mais relacionados ao domínio da gleba ocupada, e aos instrumentos utilizados na titulação e registro de títulos. Abordava também sobre questões relacionadas a ações previstas no âmbito do subprograma de desenvolvimento institucional e a existência de revisão de legislação urbanística, definição do assentamento como ZEIS²¹ no plano diretor, e outras de cunho jurídico como a desafetação²² de área pública, instrumento de titulação a ser utilizado e o cronograma de planejamento de ações de regularização fundiária.

A compreensão da favela como um parcelamento informal ainda era distante dos diversos agentes públicos e profissionais envolvidos com o tema, por não se assemelhar com qualquer outro tipo de parcelamento nos moldes do urbanismo moderno de cunho racionalista, nem mesmo os irregulares localizados nas periferias que possuem certa “ordem”. Um problema antigo porem com abordagem recente a regularização fundiária não tinha muita disseminação de informações que indicasse soluções para a regularização das favelas. Baseado no enfoque urbanístico da lei de parcelamento do solo urbano, o questionário foi complementado e enviado aos coordenadores das unidades executoras por correio eletrônico acompanhado de um texto explicativo sobre o tema.

Nesta lógica, o item VIII foi introduzido no questionário²² com a denominação de regularização técnica do projeto. Este item compreende informações sobre ações que visam à aprovação do projeto de urbanização, juntamente com os memoriais descritivos com a discriminação das áreas e finalmente, o seu registro em cartório com a individualização das matrículas, esboçando o título através de um contrato, a ser registrado no cartório de registro de imóveis.

Sobre tais aspectos, as informações recebidas, em sua maioria, eram direcionadas às áreas de reassentamento que abrigavam os moradores, cujas casas foram removidas sem abordar as áreas remanescentes consolidadas. Em função destas distorções, o questionário foi atualizado com o detalhamento das questões mais pertinentes. As questões contemplavam respostas do tipo sim ou não, sugerindo complementação de situações peculiares.

Diante de dificuldades para se obter as informações com o questionário aplicado inicialmente em 2005, foi criada a Orientação Operacional²³ nº 44/2006, que de forma simplificada, traçava o roteiro para as informações ressaltando o caráter de contrapartida obrigatória do item regularização fundiária entendido como a titulação das unidades. A partir de então, as prefeituras passaram manifestar as dúvidas, apresentar respostas. O sentido do questionário passou a ser mais amplo, pois começou a suscitar questionamentos que não haviam ocorrido antes. Outras modificações foram feitas em função das demandas e em função do conhecimento que se ampliava neste diálogo.

Muitas ações que se julgavam concluídas não foram questionadas, até por uma questão de metodologia de elaboração de projeto. Mas há grandes diferenças quando o assunto é intervenção urbana, principalmente quando se trata de uma área sujeita a novas invasões. Neste sentido foram acrescentadas questões sobre a atualização de cadastros associados aos levantamentos topográficos ou georreferenciados, e também questões de ordem ambiental para verificar se havia algum tipo de entrave relacionado ao tema.

Esta pesquisa foi realizada no período compreendido entre setembro de 2005 a 2007, semestralmente, como ação de monitoramento e acompanhamento do processo previsto no regulamento do programa. Semestralmente é elaborado um relatório que é apresentado ao BID como sistemática do programa.

Para o monitoramento dos projetos de regularização fundiária entendida como um processo composto por ações que visam à titulação final dos beneficiários o processo foi dividido em etapas da seguinte maneira: A primeira etapa, referindo-se à garantia de *domínio da área ou gleba* pelo órgão responsável pela execução do projeto de urbanização; a segunda etapa compreende as medidas tomadas para a *definição da unidade a ser titulada*, ou seja, a *demarcação do lote ou unidade habitacional*, de acordo com a legislação federal e legislações específicas locais; – e a terceira e última, referindo-se à *titulação final do beneficiário*, meta a ser atingida no final do processo através do contrato registrado em cartório, lhe garantido a posse legal da moradia.

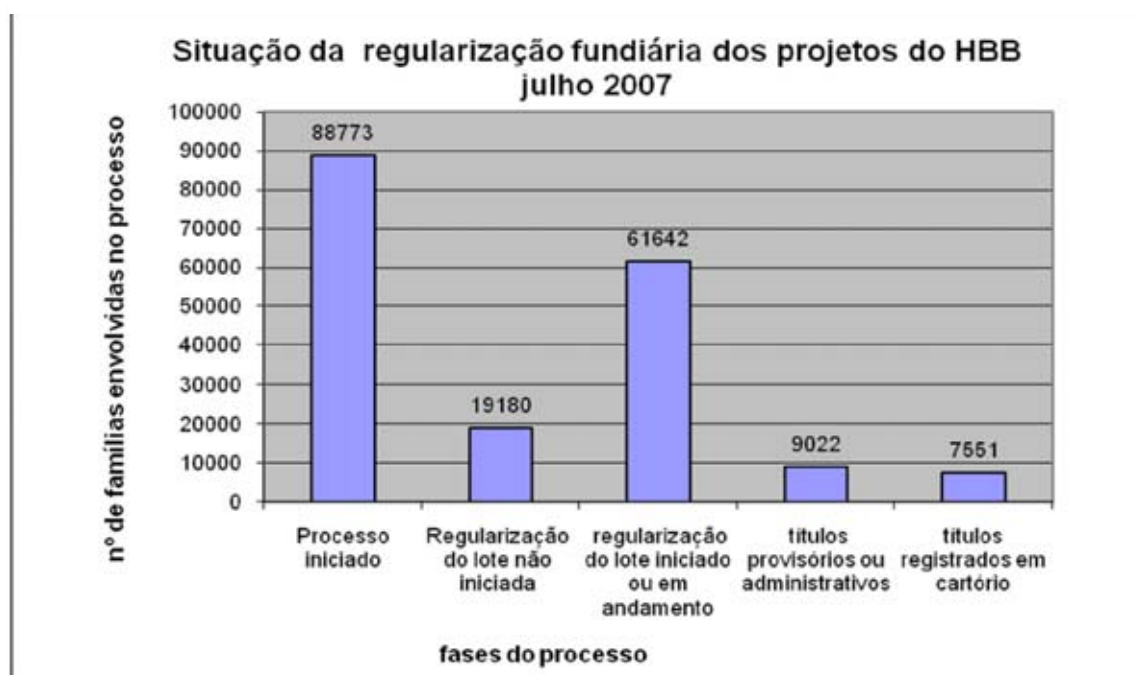
Com atualização de dados de 80 projetos, que representam 64,24% do total de 119, os gráficos apresentados são resultantes da pesquisa e refletem a situação fundiária, no período de 2005 a 2007 dos projetos do HBB. A cada semestre tem-se uma atualização deste quadro e monitoramos de acordo com as possibilidades de intervenção para que os obstáculos sejam removidos e o processo seja acelerado.

A situação fundiária geral dos projetos é apresentada através de três gráficos consolidados, gerados a partir da matriz de acompanhamento. O gráfico I –IV apresenta a situação em julho de 2007 e quantificam o envolvimento de unidades fundiárias em cada etapa do processo. Os rótulos representam as diversas etapas do processo de regularização fundiária. Para uma análise da situação fundiária adotou-se o indicador “*número de famílias beneficiadas*” que coincide com o número de títulos, lotes, frações ou unidades fundiárias envolvidas no processo.

É importante esclarecer que há uma interpenetração de dados em etapas diferentes. Assim por exemplo um determinado número de unidades pode estar envolvido em ações de regularização técnica do lote com a conclusão de levantamentos topográficos, elaboração de memoriais descritivos e até mesmo minuta do contrato, mas não tem a situação inicial concluída em função da ausência de sentença de desapropriação. Outro exemplo também são as situações em que ocorre titulação provisória de imóveis novos, para que ocorra a ocupação do imóvel mesmo que de forma provisória, evitando a depredação das unidades novas construídas ou invasão por terceiros. Neste sentido as colunas refletem o envolvimento do número de famílias beneficiárias em cada etapa da seguinte maneira:

[1ª coluna](#) representa o total de unidades envolvidas nos projetos, de acordo com o quadro apresentado. Esta é também a meta a ser alcançada no final do processo de regularização fundiária representa o total de famílias diretamente beneficiadas com o programa.

Gráfico 1-IV Situação fundiária dos projetos do HBB com imagem de todas as fases do processo.



2ª coluna: quantifica as unidades que ainda não iniciaram ações visando à regularização do lote, ou seja, levantamentos topográfico-cadastrais, memoriais descritivos, ajustes de projeto, aprovação e registro do parcelamento. Nesta situação foram incluídos os números que omitiram informações sobre a ocorrência destas ações, pois se observa uma tendência a relatar os êxitos obtidos no desenvolvimento do projeto.

São 19.180 unidades, que no gráfico 2-IV da “*Situação de Regularização do Parcelamento HBB Julho 2007*” corresponde ao percentual de 22% das unidades do HBB, no final do 1º semestre de 2007, que não iniciaram a regularização do lote. De acordo com a análise das pendências e entraves, infere-se que os motivos que impedem um decréscimo neste percentual decorrem de:

- a) Inércia provocada pela falta de conhecimento da regularização fundiária por parte de gestores municipais, entendida como um processo que se desenvolve em todas as fases, julgando ser esta uma ação que se resolve no final, com alguns poucos procedimentos jurídicos cartoriais. Observa-se a ausência de equipes voltadas exclusivamente para a questão da regularização fundiária. Em muitos casos os relatórios fundiários são elaborados por técnicos sociais, advogados que atuam em outras áreas que não estão voltadas para urbanismo.
- b) Aguardam conclusão de obras para possíveis ajustes nos projetos em função da complexidade de ocupações desordenadas e adensadas;
- c) Estão concluindo pendências jurídicas com herdeiros ou terceiros envolvidos no processo desapropriação, perícias judiciais, pagamento de indenizações, conclusão de processos de usucapião, desenvolvimento de ações institucionais, tais como legislações específicas, desafetação de áreas públicas de uso comum do povo, que inviabilizam o registro de parcelamento.
- d) Processos iniciais em fase de licitação;

e) Ausência de setores especializados em regularização fundiária com equipe preparada para desenvolver os procedimentos jurídicos e administrativos inerentes ao processo.

f) Em alguns casos raros a situação a fase está praticamente concluída não ocorrendo o registro devido à falta de conclusão da 1ª etapa, ou seja, falta de conclusão processos de desapropriação em função de pagamentos de indenizações não realizadas, ou ainda pendências jurídicas envolvendo terceiros.

3ª coluna – Unidades que estão desenvolvendo ações de regularização do lote.

Representa o maior percentual – 70% do total de lotes e unidades habitacionais condominiais envolvidos no processo – ainda de acordo com o gráfico 2-IV - *Situação de Regularização do Parcelamento*.

Nesta fase as dificuldades estão relacionadas alguns fatores:

a) Grau de complexidade do assentamento que exige intervenções mais pesadas para a ocorrência da regularização com qualidade. São situações que exigem legislação específica – ZEIS – regulamentadas, com padrões urbanísticos diferenciados da cidade legal. Em muitos casos, a aprovação de planos de urbanização fica na dependência da conclusão das obras, para refletir uma situação urbanística de fato registrável nos cartórios.

b) A falta de profissionais na área do planejamento e desenho urbano com conhecimento na área do direito urbanístico também provoca inércia, paralisando as ações nesta fase.

c) A finalização desta fase também pode estar relacionada à conclusão de processo de desapropriação – em áreas particulares- ou procedimentos exigidos pelos órgãos locais ou regionais, responsáveis pelo patrimônio - em áreas da União.

d) Processos de Usucapião ficam a mercê de decisões judiciais, quanto à individualização das unidades – usucapião coletiva – merecendo um tratamento especial quanto à normatização do programa para evitar conflitos de posse.

4ª coluna: Representa o número total famílias com algum tipo de título registrado ou não em cartório.

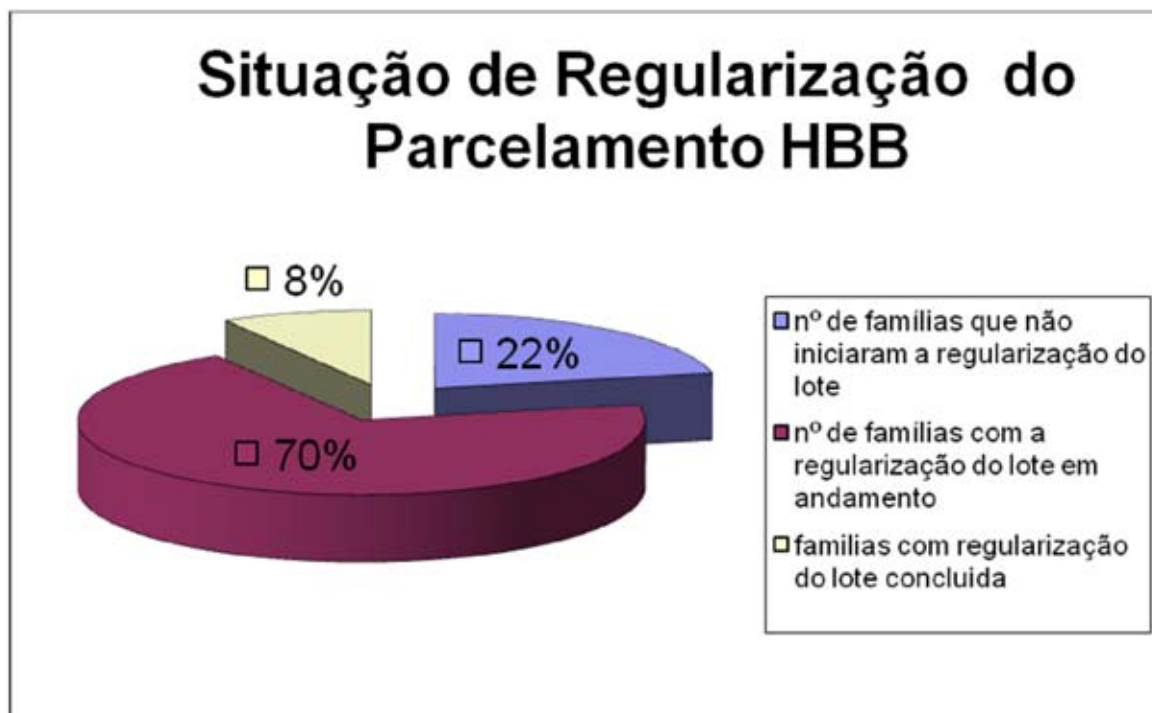
Trata-se de situação provisória de titulação aguardando a conclusão de pendências em qualquer fase. Normalmente são títulos adquiridos em administrações anteriores, com validade, porém sem registro, e também titulação provisória de famílias reassentadas como garantia contra ocorrência de vandalismo e invasões de pessoas não cadastradas.

5ª coluna: Processos de titulação finalizados com registro em cartório representando o percentual de 8% do total. Nesta situação também estão inseridos situações de compra e venda ocorrida em cartório, aguardando conclusão de pagamento de parcelas financiadas. Ainda é um percentual muito pequeno tendo em vista a finalização do programa em que muitas obras estão concluídas e outras tantas em fase de finalização. Os relatórios de avaliação pós - obras chegam antes de ser finalizado o processo de regularização fundiária. Além da conclusão das fases anteriores ainda são entraves para a conclusão da titulação com registro no cartório:

- a) Falta de documentação dos beneficiários;
- b) Mobilidade da população originalmente cadastrada no programa;
- c) Ocorrência de novas invasões;
- d) Falta de interesse de beneficiários por não compreender o processo ou por não aceitar a modalidade de titulação oferecida;
- e) Custas cartoriais com registro;
- f) Conflitos familiares;

Gráfico 2-IV

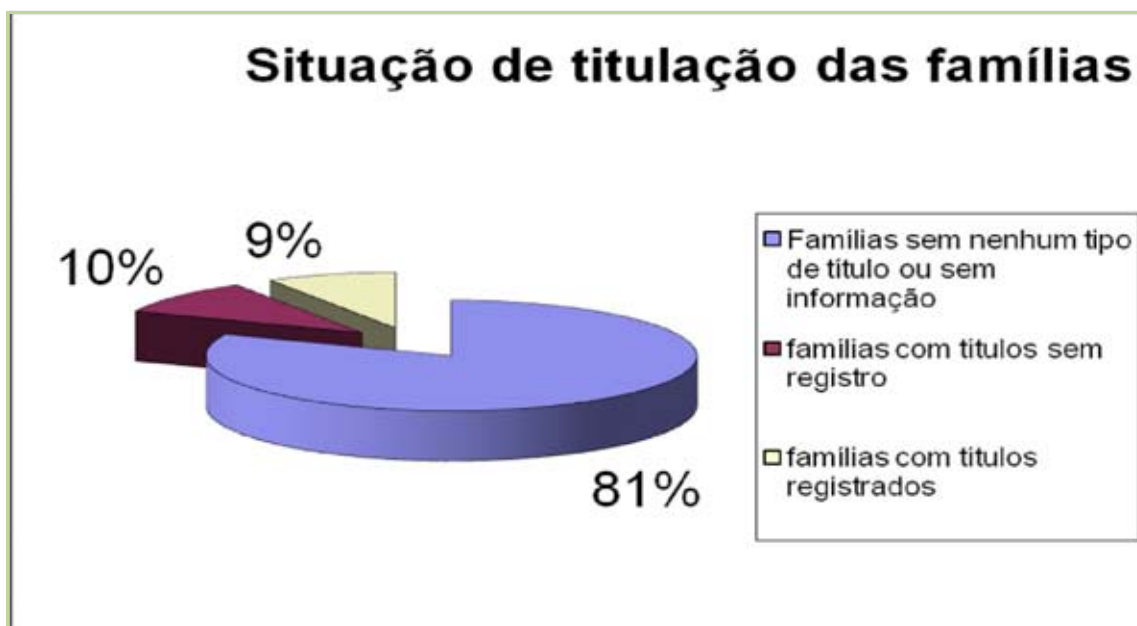
Situação de regularização técnica do assentamento em julho de 2007



Retirado do anterior, o gráfico 2 - IV reflete, em termos percentuais, a situação da etapa de regularização do lote, ou seja, procedimentos urbanísticos técnicos e jurídicos que visam à individualização da unidade fundiária a ser titulada. Representa a etapa com maior percentual de entrave para a finalização do processo de regularização fundiária. O gráfico 3-IV reflete a situação gráfica da titulação dos projetos do Habitar Brasil BID em 2007, com uma situação de titulação com registro em cartório de 9% das unidades, de 10%, com titulação provisória ou administrativa e, sem nenhum tipo de titulação, o percentual de 81%.

Gráfico 3-IV

Situação de titulação de todos dos projetos do HBB em julho de 2007



A regularização fundiária, no âmbito do subprograma UAS ocorre atrelada ao processo de urbanização, porém sem a integração necessária à eliminação das dificuldades existentes. Em muitos casos as equipes sociais tiveram atuação importante, como por exemplo, na elaboração do cadastro, coleta de documentos para a formalização dos títulos.

A questão da mobilidade da população original até a finalização do projeto uma questão a ser discutida, pois é muito freqüente relatos de dificuldades de definição do beneficiário que muitas vezes não coincide com aquele que foi cadastrado no início do programa. Os negócios imobiliários ocorrem mesmo com o conhecimento do objetivo de titulação do imóvel entre os moradores, candidatos a receberem ao benefício. Temos como exemplo na 1ª etapa do projeto Denisson Menezes, em Maceió que tem dificuldades para encontrar o beneficiário cadastrado para a assinatura do CDRU - Contrato de Concessão de Direito Real de Uso. Os relatórios revelaram uma mobilidade em torno de 50%, comparando-se o cadastro inicial das famílias, com os moradores no momento da titulação. Ainda neste caso houve dificuldades quanto aos preços elevados dos cartórios no que diz respeito ao

registro dos títulos, tornando o processo moroso. A lei de registros públicos 6015 de 31 de dezembro e 1973 prevê dispositivo que confere gratuidade de registros para população de baixa renda, que adquire o primeiro imóvel, no entanto, os cartórios não acatam este dispositivo. Como solução o Ministério pactuou um convênio com a Associação dos Notários Registradores – ANOREG – para garantir o dispositivo, mas os resultados não são muito positivos.

Há casos de resistência por parte dos moradores em relação à aceitação do contrato de CDRU que proíbem a venda do imóvel por tempo determinado e também que incluem cláusulas de renovação com critérios que, em muitos casos não são muito bem definidos. Por outro lado há também casos em que a transferência da propriedade está prevista no final do cumprimento de prazos e de normas urbanísticas de uso e de ocupação do lote pré-estabelecidas. Outros critérios são vinculados a práticas sociais como freqüência escolar em cursos profissionalizantes.

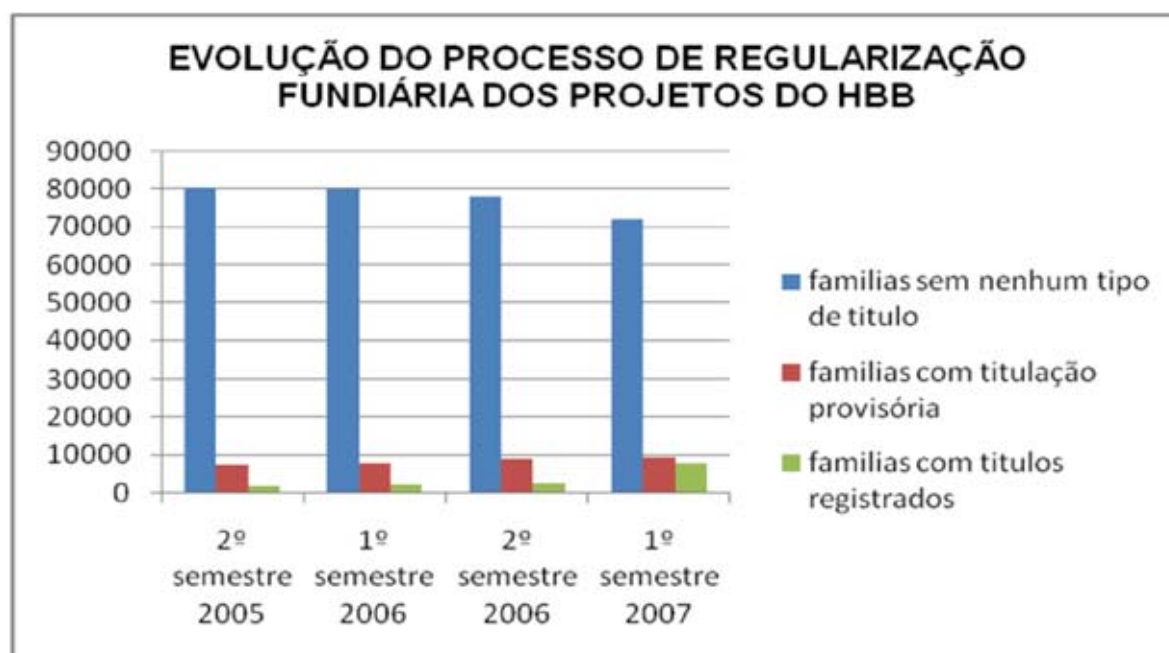
A falta de um controle urbanístico, que venha impedir que novas ocupações aconteçam, é um problema freqüente. Como soluções para este tipo de problema, títulos provisórios são emitidos para que as ocupações das novas moradias ocorram de modo controlado, evitando novas invasões e vandalismo. A participação da comunidade, que se apropria adequadamente do espaço, impede novas ocupações criando mecanismos próprios de fiscalização. Menos eficiente ainda é a adoção de decretos de congelamento da área, proibindo novas ocupações e realização de negócios imobiliários, com fixação de placas na região.

Há equívocos de interpretação do conceito de regularização fundiária que somente considerou a importância do domínio da área de projeto pela unidade executora, como pré-requisito legal para a sua elegibilidade e os resultados – a titulação dos beneficiários. No entanto a situação se mostrou bem mais complexa, pois se trata de um processo que implica uma integração maior, não só na fase de elegibilidade, como também nas atividades iniciais de elaboração do projeto que levem em consideração a viabilidade de atendimento à legislação disponível.

Por outro lado, o Subprograma de Desenvolvimento Institucional - DI - também traz uma proposta de capacitação, adequação de instrumentos urbanísticos que visam o sucesso e remoção de obstáculos para a regularização plena do assentamento, que inclui esta fase meio - que metodologicamente chamamos regularização técnica - para chegar à titulação. Resta investigar que tipos de ações voltaram-se efetivamente para a consecução dos objetivos de regularização fundiária e no que resultaram. Os resultados observados na análise e acompanhamento destas ações de regularização fundiária mostraram-se pouco animadores, pois se observam números muito baixos na titulação final e um número muito elevado de casos em processo de aprovação e registro dos projetos urbanísticos.

Gráfico 4-IV

Evolução do processo de regularização fundiária no HBB período 2005-2007



O gráfico IV mostra a evolução do processo de regularização fundiária de acordo com o monitoramento feito no período 2005 – 2007. Apesar dos esforços empreendidos pelo Ministério das Cidades em parceria com outros órgãos governamentais e o Ministério Público e de medidas de flexibilização da Legislação

priorizando o interesse social, a situação ainda requer uma atuação direta para desatar os nós da regularização fundiária que envolvem níveis diferenciados de governo .

Nos casos de ocupação de áreas da União, situação esta que envolve um número significativo de projetos do HBB, o Ministério das Cidades tem interagido com a Secretaria do Patrimônio da União- SPU vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, no sentido de viabilizar as ações de interesse social. A legislação federal²⁴ tem se flexibilizado bastante no sentido de remover obstáculos em programas habitacionais de interesse social em áreas da União, com dispensa de licitação, utilização de Concessão de Direito Real de Uso e Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, inclusive em terrenos acrescidos de marinha. Também passou a permitir a venda de domínio pleno ou útil facilitando condições de pagamento, alienação gratuita ou onerosa, aforamento e locação em programas de regularização fundiária.

Nos terrenos da União, a definição da unidade a ser titulada é feita também de acordo com a Lei 11.482 de maio de 2007 na seção –III –A com procedimentos de demarcação de terrenos para Regularização Fundiária para famílias com rendimento de até 5 salários mínimos. O auto de demarcação deve ser instruído com plantas e memoriais descritivos da área regularizada com descrições de medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas, o número da matrícula, e o nome do pretense proprietário e a sua situação constante no registro de imóveis.

Com o objetivo de conhecer de forma mais detalhada, a complexidade de situações de regularização fundiária em áreas públicas e particulares e também por envolver diversos aspectos associados à conquista do título no final deste processo dois casos foram escolhidos e serão abordados a seguir: Dique de Sambaiatuba no Município de São Vicente e Vila Senhor dos Passos em Belo Horizonte – MG.

4.2 Estudo de Casos

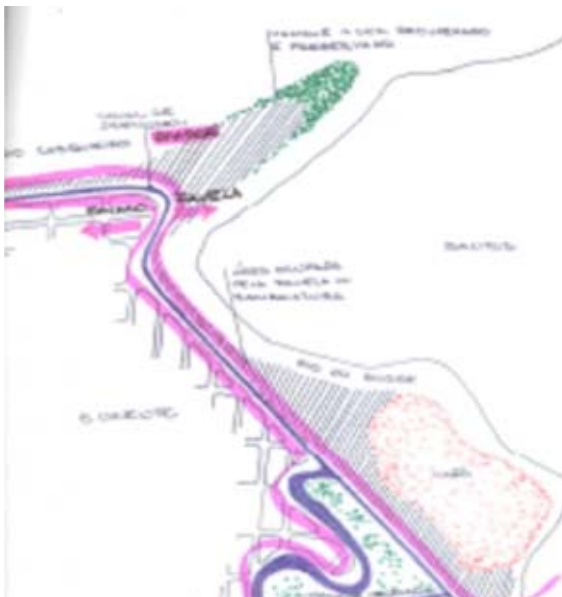
4.2.1 Favela do Dique de Sambaiatuba- São Vicente -SP

Passaremos a abordar o caso de São Vicente /SP por considerar a diversidade de implicações existentes, tanto do ponto de vista econômico, quanto do ponto de vista social, ambiental e dos entraves existentes para a conclusão do processo de regularização fundiária, que aborda situações diversas, em áreas públicas da União e do município.

Consideramos também a disponibilidade do material de pesquisa, a situação privilegiada da região metropolitana de São Paulo, possuindo normalmente, em seus

Figura I-IV

Croqui da situação de levantamento da área do Dique de Sambaiatuba produzido pela equipe da prefeitura de São Vicente



Fonte: arquivos do Ministério das Cidades

quadros institucionais, profissionais capacitados para enfrentar grandes desafios. O Dique foi construído pelo DNOS - Departamento Nacional de Obras de Saneamento na década de 50, quando o Ministério de Viação e Obras Públicas determinou a utilização dos manguezais para implantação de atividades agrícolas próprias ao solo úmido.

A atividade agrícola nunca aconteceu e por consequência da construção do Dique começou a ser ocupada com fins habitacionais na década de 60, que se intensificaram no decorrer das décadas de 80 e 90, crescendo em direção ao centro do rio em forma de palafitas. A população estimada em 2000, época em que foi feito

o diagnóstico, era de 6.360 pessoas, moradoras em 1.920 domicílios, sendo 73% localizadas em terreno seco e 27% sobre palafitas.



Na definição da proposta urbanística da favela do Dique de Sambaiatuba em São Vicente-SP, levou-se em consideração a condicionante social de

Foto I-IV Vista aérea das áreas de intervenção do Dique de Sambaiatuba e Vila Gilda – Fonte arquivo do HBB / Ministério das Cidades.

manutenção da população cadastrada no local, em função dos vínculos estabelecidos, principalmente em relação ao emprego, apesar do elevado nível de adensamento populacional e a escassez de áreas firmes.

O croqui da figura I-IV representa a situação de levantamento da favela do Dique de Sambaiatuba, no município de São Vicente – SP, antes da proposta de intervenção.

Outros projetos de intervenção nas favelas ocorrem de forma paralela, no âmbito do



Foto II-IV- Implantação das construções dentro da área de intervenção do Projeto HBB de São Vicente - Dique de Sambaiatuba. Fonte: Arquivo da equipe do HBB - Ministério das Cidades.

Programa Habitar Brasil BID, no Dique de Sambaituba e também às margens do Rio do Bugre, inclusive o Projeto de Vila Gilda na margem posterior, em Santos. Três intervenções são realizadas pela prefeitura de São Vicente, no âmbito do programa HBB, quais sejam a 1ª e a 2ª etapa de Samabaituba, que constituem este estudo de caso e o Projeto denominado Vila Jockey Bairro

Cidadão e podem ser visualizados no mapa de intervenções fornecido pela Prefeitura de São Vicente nos anexos .

Na margem esquerda, as intervenções na favela do Dique de Sambaiatuba, e na margem direita, o projeto de Vila Gilda, (vide figura II) no Município de Santos - SP. Para atingir os objetivos propostos foram realizados estudos preliminares aprofundados sobre:

- a) A qualidade do solo existente;
- b) Nível de segurança contra enchentes;
- c) Contribuição da águas superficiais;
- d) Estimativa da área necessária.

Os resultados destes estudos apontaram para o encaminhamento de soluções baseadas nos estudos técnicos sobre o solo e estudos hidrológicos, visando a determinação da cota máxima de enchente e da bacia de contribuição e a situação era a seguinte:

Foram utilizados materiais inadequados nos aterros clandestinos, resultando em solo fraco necessitando providências de recomposição do aterro. Alguns pontos do rio apresentam melhores condições para aterro e a população percebendo este fato, avançou com a ocupação nestas áreas. De acordo com os resultados observados pelos técnicos

Figura 2-IV-

Área de intervenção do Dique de Sambaiatuba- São Vicente e Vila Gilda em Santos



Fonte: arquivo Ministério das Cidades

que elaboraram o projeto a cota máxima de segurança contra enchentes é de 2,50 m, baseada na média de marés máximas anuais de 1.150m (IBGE/IGC). Concluiu-se também que o canal de drenagem estava super dimensionado com largura de até 5m e bastante assoreado e com suas margens e parte do leito foi invadido por barracos em alguns pontos, diminuindo ainda mais, a sua capacidade de armazenamento. Os estudos preliminares do projeto visando ao pré-dimensionamento da área apontaram para um total de 186.094,45 m², distribuídos entre as áreas aterradas, que incluem o canal de drenagem de 45.179,45m², aterro da beira do rio com 36.400,00 m², casas preservadas e casas de madeira que destinadas a receber cestas de materiais de construção em 64.114,65m². Incluiu também as áreas de recuos, ruas existentes com 5.576,32m² e áreas livres incorporadas e de preservação do manguezal de 7.264,03 m².

Figura 3-IV- Localização da área de intervenção dos projetos de Dique de Sambaituba 1^a e 2^a Etapa



Fonte: Arquivos do Ministério das Cidades- HBB-2007

A proposta urbanística surgiu a partir do projeto de drenagem que conquistou a área do antigo canal, que foi aterrado para a construção de novas unidades habitacionais.

O canal, largo e aberto, foi substituído por uma galeria de drenagem, aproveitando-a como calçada, em alguns trechos, rebaixada para o sistema viário, possibilitando a integração do bairro existente com a nova área urbanizada.

No documento analisado, nota-se uma preocupação em relação ao parcelamento no sentido de obedecer a uma “conformação tradicional”, porém nem sempre conseguida, pois a organização espacial é resultante do aproveitamento do espaço para implantação de novas moradias ou para a

Figura 4- IV- A

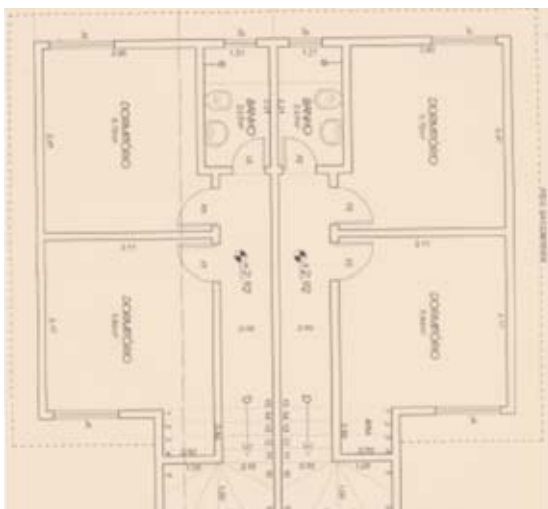
A Tipologia habitacional utilizada. Embrião térreo com previsão de ampliação



Fonte: Arquivos do Ministério das Cidades-HBB-2007

Figura 4-IV- B

Tipologia habitacional proposta para ampliação do segundo pavimento.



Fonte: Arquivos do Ministério das Cidades-HBB-2007

conservação das existentes no local.

Duas ruas percorrem toda a extensão da área de projeto, a Rua Beira Rio e a Rua do Sambaiatuba ligadas à Avenida Oswaldo Toschi e ao bairro através das demais ruas secundárias. A Rua Beira Rio exerce um papel muito importante na contenção de novas invasões, como elemento limitador da área de aterro entre o dique e o rio. O sistema viário foi dimensionado em três categorias:

- a. Vias com uso exclusivo para automóveis com 5.00 metros de leito

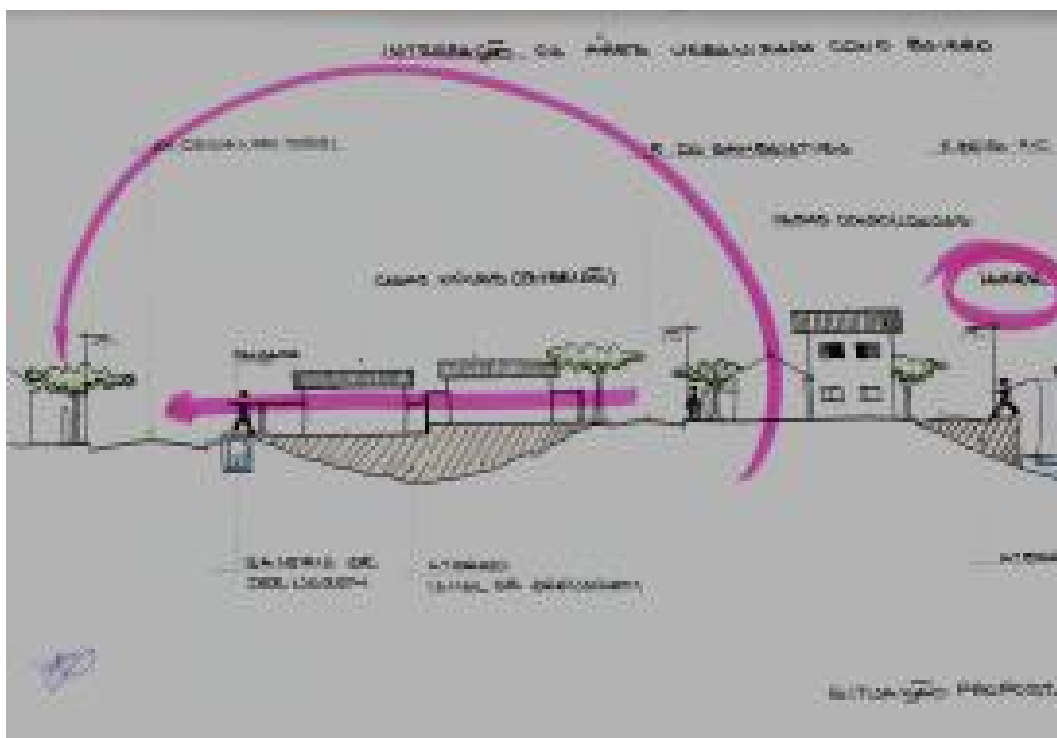
carroçável;

- b. Vias de uso misto, com leito carroçável entre 4.00 e 3.00 metros e;
- c. Vias de acesso exclusivo de pedestre, com 2 metros de largura.

Para a substituição das moradias edificadas em madeira sobre palafitas, foram previstos construção de embriões com 31,57m², permitindo ampliação vertical atingindo 40,50 m². As demais moradias edificadas em madeira, edificadas em terreno seco recebem módulos hidráulicos, com 9m², transformando as áreas molhadas em alvenaria e uma cesta de materiais designada Tipo 1 constituindo a cobertura do módulo hidráulico.

Figura 5-IV

Croqui mostra a integração da área urbanizada com o bairro. .



Fonte: Arquivos do Ministério das Cidades, extraído da proposta oferecida pela Prefeitura de São Vicente.

Notas: Alguns detalhes relevantes são destacados como: a galeria de drenagem sob a calçada, junto à rua, à esquerda; as áreas aterradas onde foram implantadas novas construções e o murro de contenção criando desnível na área de contato com o mar com objetivo de evitar novas ocupações de palafitas

Outra cesta, designada Tipo 2, é destinada a uma parte das casas de alvenaria na utilização para fazer ligação domiciliar de esgoto à rede coletora com o objetivo de suprir as necessidades da comunidade, com definição posterior pela Prefeitura Municipal de São Vicente, com participação da comunidade.

Para suprir as carências de áreas verdes identificadas no diagnóstico da área, foram reservadas áreas de lazer localizadas na praça e na Rua Beira Rio, distribuídas ao longo da área de projeto. Com a retirada das palafitas da ponta do mangue, e o remanejamento das famílias para as novas residências, iniciou-se o processo de revitalização e tratamento do rio e do manguezal, devolvendo-os à cidade sob o ponto de vista do ambiente e da paisagem.

A favela do Dique do Sambaiatuba constitui uma ocupação irregular. As casas foram construídas sobre terrenos de marinha, sem qualquer instrumento que lhes dê segurança jurídica nas seguintes condições:

- I. Áreas municipais devidamente averbadas no Cartório da 1ª Circunscrição de Registro de imóveis de Santos, e desafetadas pela Lei Complementar 278 de 19 de maio de 2000, foram transferidas para a classe de bens patrimoniais do Município para posterior Cessão de Posse;
- II. Áreas Federais, sob o domínio do Serviço do Patrimônio da União – SPU -, a quem foi feito em 28 /05/1998, o pedido de cessão gratuita sob regime de aforamento ao Município das áreas de Marinha. O referido processo está em tramite e devidamente documentado.

O Projeto global de urbanização do Sambaiatuba conta com aprovação do órgão municipal competente e do GRAPROHAB com a definição das seguintes áreas:

- I. Área Municipal: uma avenida, um canal e três praças – com matrícula no cartório de registro de imóveis de São Vicente, esta que já foi objeto de desafetação por lei municipal, averbado na respectiva matrícula, em observância aos princípios e objetivos do projeto; esta matrícula foi desmembrada em três novas matrículas sendo uma delas destinada à 1ª etapa, a outra à 2ª etapa e a terceira, vinculada ao

Projeto “Jóquei Bairro Cidadão”, projeto paralelo ao que se relata, no âmbito do HBB e foi migrado para o PPI juntamente com outros projetos. O projeto de parcelamento executado nos terrenos patrimoniais do município foi concluído, obtido o registro junto ao CRI do Município, com abertura de matrículas individualizadas lote a lote, com outorga de título para a grande maioria dos beneficiários restando apenas situações pontuais.

Tabela II-A Quadro de beneficiários na 1ª Etapa

| Área | Consolidados | Novas Unidades | Sub-totais |
|--------------------------------|--------------|----------------|------------|
| União | 349 | 170** | 519 |
| Município | 36* | 144* | 180* |
| Beneficiários Indiretos | | | 453 |
| TOTAL | 361 | 314** | 1.152 |

Fonte: Relatório de acompanhamento de seguimento das ações de regularização fundiária do projeto de São Vicente – SP – Prefeitura Municipal- 1º semestre 2007

Notas:*Foram abertos procedimentos junto á GRPU, com toda documentação competente e foram firmados os dois títulos concessão e Direitos enfitêuticos relacionados ao terreno e concessão especial para fins de moradia em relação à habitação.

**Das unidades novas que somam 312 unidades, contam com inscrição cadastral na prefeitura e Carta de Habite-se. Destas 108 foram tituladas (restando 411 das quais 62 são novas e 349 são consolidadas.)

De acordo com as informações obtidas no relatório de 2007 estima-se que a conclusão da regularização fundiária da 1ª etapa em outubro de 2008.

Tabela II-B- Quadro de beneficiários na 2ª etapa.

| Área | Consolidados | Novas Unidades | Subtotais |
|--------------------------------|---------------------|-----------------------|------------------|
| União | 288 | 141 | 429 |
| Município | | 234 | 234 |
| Beneficiários Indiretos | | | 383 |
| TOTAL | 288 | 375 | 1.046 |

Fonte: Relatório de acompanhamento da regularização fundiária apresentado pela prefeitura de São Vicente 1º semestre 2007.

Este é um projeto que se desenvolve em uma área com precariedades muito grandes desde o ponto de vista do adensamento excessivo, da precariedade decorrente da falta de qualidade das construções, de infra-estrutura, dos riscos ambientais decorrentes da ocupação e áreas inundáveis de mangue em palafitas. A complexidade da situação é enorme, no entanto as ações de regularização fundiária tem se desenvolvido com competência, determinada pelo preparo da equipe envolvida, pelo desenvolvimento institucional da Prefeitura de São Vicente.

De acordo com o cronograma apresentado no processo, a impressão que se tem é de que os desafios a serem enfrentados ainda eram desconhecidos em sua totalidade, ou seja, foram se revelando através da experiência e busca da equipe para enfrentar a situação.

Nota-se que as ações de regularização fundiária na área de propriedade da prefeitura têm sido finalizadas com maior brevidade do que nas áreas da União, que

são áreas de Marinha. A individualização das matrículas para posterior registro das cessões aguarda a *conclusão do parcelamento desta área*, pois a área maior da gleba já foi descrita junto a Gerencia Regional do Patrimônio da União - GRPU, averbada e registrada no cartório.

Em relação a estas áreas da União, outros procedimentos anteriores já foram realizados, como a cessão por regime de aforamento gratuito ao município que é feita através de uma portaria e a autorização legislativa para cessão da área aforada aos beneficiários.

Entre os entraves relatados para a conclusão do processo de regularização fundiária em sua primeira fase ocorreu um *indeferimento em 1ª instância* quando do processo de aforamento da área ao município que já foi solucionado. Visando à conclusão do parcelamento, foi realizado levantamento topográfico e cadastral e pré-plano com a definição do sistema viário. A gerente do departamento de regularização fundiária descreve as dificuldades nesta área da seguinte maneira:

“A definição de lotes individuais e lotes em condomínio que irão compor o parcelamento estão em fase de execução – a maioria é composta por unidades consolidadas construídas de forma orgânica, seu ordenamento, através de trabalho conjunto das equipes de parcelamento do solo, projetos, regularização fundiária e social, é mais complexa e demorada.” (RELATÓRIO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, 2007).

Outra ação, em andamento, porém não concluída e que se tem revelado difícil em outros projetos é a coleta de documentos, declarações e habite-ses e inscrições cadastrais.

Dois tipos de contrato serão firmados com os beneficiários do programa, na área da União na primeira etapa deste projeto de acordo com as exigências da GRPU: o primeiro refere-se ao terreno que é um contrato de *cessão de direitos enfiteuticos* e o segundo, à *unidade habitacional* sob a forma de *concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM)*.

Para a segunda etapa do projeto de São Vicente as ações de regularização fundiária relatadas são descritas da seguinte maneira

“Na área municipal há registro da área destinada ao projeto, porém a descrição dos lotes com a elaboração de memoriais descritivos e respectiva abertura das matrículas lote a lote somente será possível com a conclusão da intervenção física, ou seja, com a construção de novas unidades habitacionais e remoção das famílias, para posterior titulação. “Na Área aforada ao município também só será possível a titulação com a descrição dos lotes através dos memoriais descritivos e abertura de processos administrativos perante Gerência Regional do Patrimônio da União - GRPU -e prefeitura, ações que só serão possíveis após conclusão das obras.”. ”(RELATÓRIO DE FUNDÁRIO 1º SEMESTRE, 2007)

Nos dois casos, as pendências relatadas estão condicionadas à *conclusão das intervenções físicas*, ou seja, construção das unidades habitacionais e remoção das famílias. A titulação se dará com a utilização dos mesmos instrumentos anteriores, por exigência da GRPU, ou seja, *cessão de direitos enfiteúticos, para os lotes e, concessão de uso especial para fins de moradia para as unidades habitacionais*.

É possível observar que as dificuldades estão relacionadas às áreas remanescentes onde os investimentos são escassos dificultando o processo de reurbanização que atenda as exigências mínimas de salubridade e qualidade. Para que as ações de levantamento topográfico e a elaboração de memorial descritivo que servem de base para a elaboração de contratos individualizados ocorram é necessário a conclusão do desadensamento da área consolidada, que também tem que aguardar a conclusão das obras de reassentamento. Muitas vezes os recursos não são suficientes para atender todas as demandas que garantam um projeto ideal de reurbanização e as dificuldades são maiores.

5.5 Estudos de Caso II – Vila N. Senhor Dos Passos – Belo Horizonte - MG

Dentre as Vilas e Favelas de Belo Horizonte , a Vila Senhor dos Passos, objeto deste estudo, foi definida como Setor Especial - SE-4 na lei

Figura 6-IV-A

Vista aérea da Vila Senhor dos Passos destacada em vermelho - 1953

municipal 4.845 de 1984, e posteriormente na Lei de Uso e Ocupação do Solo 7.166/98 foi classificada em Zona Especial de Interesse Social - ZEIS-1 – regiões ocupadas por população de baixa renda, nas quais existe interesse público de promover programas habitacionais e de urbanização e regularização fundiária visando à promoção de qualidade de vida e integração na malha urbana. Em situação antagônica às favelas, os conjuntos habitacionais antigos – definidos pela lei do PROFAVELA como ZEIS-3 - têm a sua localização



Fonte: Arquivo do Ministério das Cidades 2007

mais periférica, caracterizou o período de produção de conjuntos verticalizados nas franjas urbanas, onde o valor da terra era mais desvalorizado, em função da dificuldade de acesso aos serviços urbanos.

A escolha deste projeto para o estudo de caso tem diversos motivos. Entre estes motivos podemos destacar a sua localização em áreas de risco devido à topografia muito acidentada, a posição privilegiada no centro da metrópole; a densidade da

ocupação; os aspectos sociais envolvidos e a sua integração com o tecido social vizinho. No entanto o aspecto mais relevante da escolha deste caso está relacionado ao desenvolvimento institucional do Município, que foi pioneiro na questão da regularização fundiária com a criação de uma Lei Municipal do PROFAVELA, que introduziu a questão da regularização fundiária, criando a figura das Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS. As intervenções ocorreram ao longo dos anos dentro de um plano global, porém de forma pontual e dentro outras iniciativas até ser incluído entre os projetos do HBB.

Figura 6-IV-B

Vista aérea da Vila Senhor dos Passos- Belo Horizonte 1999



Fonte: Arquivos do Ministério das Cidades

Aproveitando uma brecha da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, o PROFAVELA criou um precedente muito importante que flexibilizou a lei tornando possível a regularização dos assentamentos urbanos de interesse social com parâmetros diferenciados. Reforça ainda mais o interesse por este projeto a sua localização em áreas particulares com uma proposta de regularização baseada na usucapião e também de áreas públicas onde se pretende a titulação sob a forma de doação conforme pressuposto da legislação.

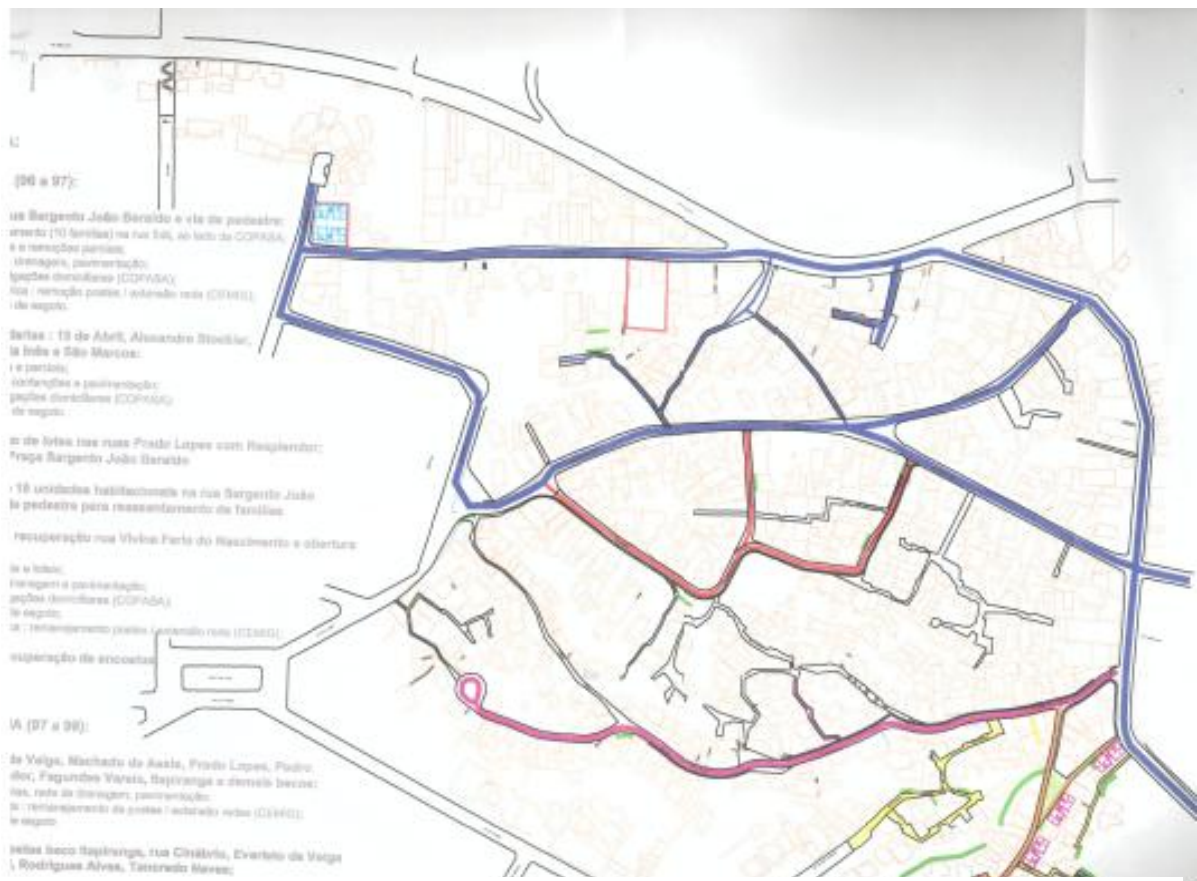
A Vila Senhor dos Passos é um assentamento que data de 80 anos e originou-se de forma espontânea e gradativa, porém nas décadas de 40 a 50 a ocupação ocorreu de forma mais expressiva. Está situada próxima à região central de Belo Horizonte, no Bairro Lagoinha, regional Noroeste possuindo cerca de 1060 domicílios, sendo 988 residenciais.

As fotos aéreas mostram a evolução da ocupação da área onde se situa a Vila Senhor dos Passos localizada na porção inferior delimitada com a cor vermelho. É possível observar a situação da topografia acidentada que caracteriza a maioria dos assentamentos da cidade. Na porção superior localiza-se Pedreira Prado Lopes e o Conjunto Habitacional do IAPI já aparecem na vista de 1953. Em 1995 a vila foi objeto do Plano Global Específico Popular e todas as intervenções subseqüentes estão vinculadas a este plano.

Baseado no plano que foi elaborado pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL- órgão público encarregado de elaborar e executar a Política Habitacional do Município e também pela Gestão do Fundo Municipal da Habitação, no período 1996 a 1997- houve uma intervenção através do programa Alvorada. A intervenção consistiu na abertura da Rua Sargento João Beraldo e a via de pedestre

Figura 7-IV

Mapa com as primeiras intervenções realizadas no âmbito do plano Global elaborado pela URBEL



Fonte: Arquivo do Ministério das Cidades - 2008

na parte inferior do mapa I. Nesta área foram realizadas as seguintes ações: instalação de alojamento para 10 famílias na Rua Ibiá, ao lado da Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA; remoções totais e parciais; terraplanagem, drenagem e pavimentação; rede de esgoto e ligações domiciliares através da COPASA; iluminação pública através da concessionária Central Elétricas de Minas Gerais - CEMIG; e ramais internos de esgoto.

Ainda no âmbito do programa Alvorada, também foram realizados becos e escadarias na Rua 15 de abril, Alexandre Stockler, Cinábrio e Santa Inês representado no mapa na porção inferior, marcado com a cor amarelo. Foram realizadas desapropriações nas Ruas Prado Lopes com Resplendor (na porção superior do mapa) e Praça Sargento João Beraldo; onde foram construídas 18 unidades habitacionais para reassentamento de famílias; via de pedestre e alargamento e recuperação da Rua Vivina Faria Nascimento e abertura da Rua Ibiá, com infra-estrutura de terraplanagem, rede de esgoto, iluminação, ligações domiciliares e remoções totais e parciais. Estas últimas intervenções estão assinaladas com a cor magenta, na porção inferior do mapa.

No âmbito e Programa Alvorada e, posteriormente no âmbito do Programa PRÓ-MORADIA e no período de 1997 a 1999 foram realizadas contenções de encostas.

No âmbito do Programa PRO-MORADIA ocorreu recuperação de vias, rede de drenagem e pavimentação, iluminação pública com remanejamento de postes e extensão da rede através da CEMIG e ramais internos de esgoto na região assinalada em azul do mapa de intervenções e em vermelho na porção central. Na parte superior, à esquerda observa-se no mapa a construção de 16 unidades habitacionais (em azul mais claro) na Rua Prado Lopes para reassentamento de famílias e a construção da Praça junto à Rua Sargento João Beraldo na porção inferior do mapa (na cor verde) também ocorrida no âmbito do PRÓ-MORADIA.

Dentro de o Programa Habitar Brasil-BID a proposta urbanística era dar continuidade às ações iniciadas de modo a complementar o projeto que sofreu alguns ajustes ao

longo do tempo. O mapa de intervenções proposto para o HBB mostra as ações propostas de acordo com os itens seguintes:

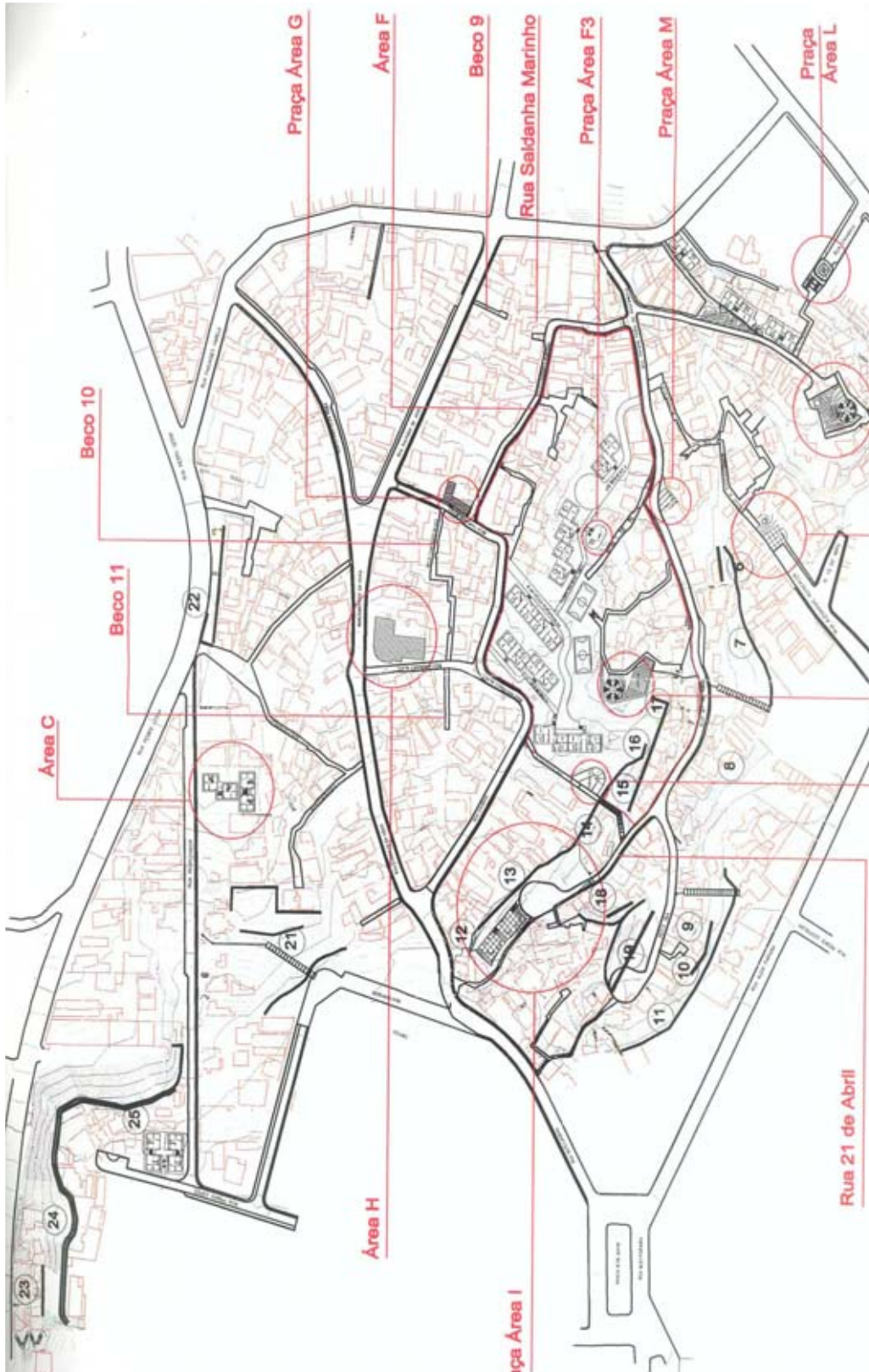
- a) Complementação do sistema viário especificamente a Rua 21 de Abril entre o Beco da Rua Ibiá e Saldanha Marinho com implantação e remanejamento de redes e serviços públicos;
- b) Implantação de 06 praças de convívio e lazer;
- c) Consolidação de Becos 9, 10 e 11 com implantação ou correção de escadas e rampas e adequação de serviços públicos existentes e pavimentação;
- d) 16 intervenções pontuais destinadas a mitigar riscos com estruturas de contenção e dispositivos de drenagem;
- e) Na área F, construção de 72 unidades habitacionais, 3 praças, 02 quadras esportivas;

Por ser uma área muito adensada e relevo muito acidentado as intervenções possuem um caráter pontual, notadamente pela formação geológica muito influenciada pela pedreira localizada na vizinhança. Um aspecto relevante deste projeto é o trabalho social. Podemos observar nas fotos do anexo, diversos eventos com participação efetiva da comunidade principalmente infantil. Há integração com os bairros vizinhos com a utilização dos equipamentos públicos e comunitários da região. A escola juntamente com outras atividades esportivas funciona no Conjunto IAPI.

A Vila Senhor dos Passos está situada em áreas de domínio público e domínio privado. No intitulado mapa 9 da figura consta a proposta de titulação para as áreas públicas e no mapa 10 para áreas particulares. O instrumento de titulação proposto é escritura de compra e venda com cláusula referente à destinação específica de moradia do ocupante e sua família ou o seu comprometimento com os demais usos possíveis na área.

FIGURA 8 -IV

Intervenção urbanística proposta no âmbito do HBB- Vila Senhor



Constam também as obrigações do beneficiado, em caso de alienação do imóvel, ou seja, fazê-la à pessoa que se enquadre nas normas e diretrizes do PROFAVELA, ouvindo-se para tanto, o Executivo Municipal, através da URBEL, que comparecerá ao ato na qualidade de interveniente.

Figura 9-IV

Mapa 9 - Proposta de titulação

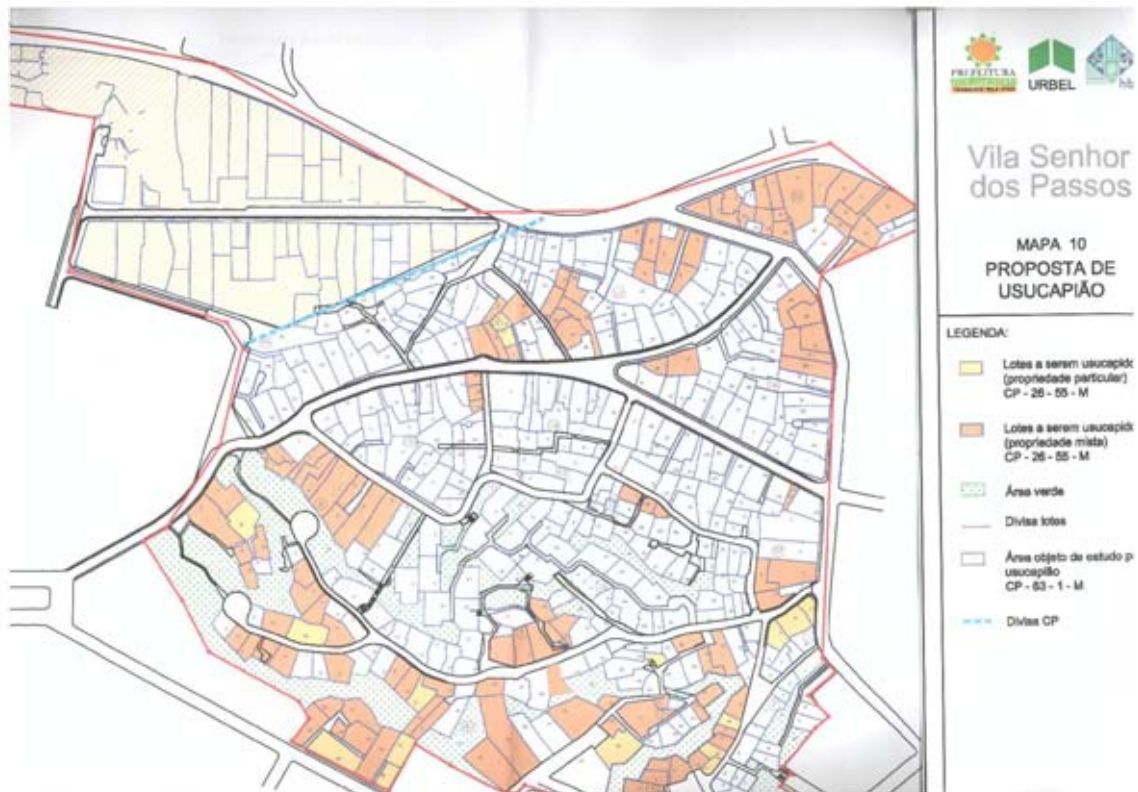


Fonte:: Arquivos do Ministério das Cidades –HBB – 2008

Notas: A legenda indica na cor azul os lotes destinados para titulação sob a forma de compra e venda; na cor laranja - titulação suspensa por necessidade de remoções e re-assentamentos e obras de contenção. As áreas hachuradas são áreas verdes.

Figura 10-IV

Mapa 10- Proposta de usucapião



Fonte: Arquivos do Ministério das Cidades- HBB- 2008

Notas: a legenda indica os lotes em áreas de propriedade particular a serem usucapidas e em processo de usucapião.

Para as áreas particulares, a proposta também é baseada em uma forma de transferência da propriedade aos ocupantes com a utilização do instrumento de usucapião. De acordo com a Resolução nº II do Conselho Municipal da Habitação, em seu art. 17, &2º justifica-se a usucapião como forma de proporcionar ao posseiro, oportunidade de requerer o reconhecimento do seu direito à propriedade e exercer, de forma mais plena e ativa, a sua cidadania, ao provocar a ação e regularizar a sua ocupação.

A proposta de regularização fundiária contempla uma série de ações que incluem áreas de propriedade do município e propriedades particulares. No primeiro caso a identificação da situação de ocupação de 40 lotes de propriedade particulares não incluídos no parcelamento da Vila Senhor dos Passos já aprovada. Nas demais áreas particulares a proposta prevê o ajuizamento de ações de usucapião dos lotes aprovados através de auto-gestão e gestão pública de acordo com ações que incluem repasses de recursos à associação para contratação de serviços jurídicos, elaboração de croquis e memoriais descritivos das áreas usucapiendas entre outras.

No âmbito da poligonal da Vila Senhor dos Passos a meta é alcançar o ajuizamento de 142 ações, em número de 6 por mês. Nas áreas municipais, as metas incluem a titulação de 275 lotes já aprovados e promover as alterações no parcelamento da Vila Senhor dos Passos nos casos indicados pelos projetos urbanísticos em função de obras e infra estrutura e reassentamento e tratamento de áreas verdes e áreas de risco.

O relatório de julho 2007 descreve sobre a conclusão da atualização do levantamento planimétrico cadastral nas quadras onde as intervenções urbanísticas foram concluídas e a atualização do cadastro sócio-econômico em toda a Vila. Também neste documento a coordenação informa que o Projeto e o cronograma vêm sofrendo constantes revisões e alterações, assim como as ações de regularização que estão diretamente vinculadas à finalização das obras, à situação de propriedade na Vila e ao impacto social gerado pelo processo.

O projeto contempla um número de 988 famílias com titulação concluída de 244 unidades, sendo 49 unidades na área municipal. O programa não contemplava a meta de utilização de Usucapião, pois havia de estar garantida a viabilidade de obtenção do domínio da área de implantação do projeto. Com a experiência foram absorvidas propostas com viabilidade em função do tempo de ocupação e posse mansa e passiva sem ocorrência de demandas por parte do proprietário.

O avanço institucional da Prefeitura de Belo Horizonte com a proposta do PROFAVELA criou uma expectativa de regularização fundiária, que na prática não vem ocorrendo. As ações ficam dependendo de conclusão de obras que estão atreladas a demandas de recursos e ações mais rápidas. A dinâmica das ocupações demanda recursos e ações mais céleres para atingir resultados mais eficazes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados resultantes da pesquisa demonstraram que o processo de regularização dos assentamentos urbanos consolidados representa um grande desafio para os programas de urbanização de assentamentos subnormais no Brasil.

A titulação final, com registro em cartório em si, não representa um desafio a ser vencido, isoladamente, porque para chegar a este objetivo é necessário passar pela regularização do parcelamento, de acordo com a Lei Federal 6766/79, e suas alterações. Embora as mudanças da lei tenham possibilitado maior flexibilidade para elaborar normas e parâmetros urbanísticos em assentamentos urbanos de interesse social, estabelecidos no plano diretor, ainda são encontrados grandes obstáculos, em função da limitada abrangência das intervenções, que impedem a regularização de forma integral. A abrangência das intervenções nas favelas está condicionada aos recursos necessários e escassos.

Por outro lado, a falta de conhecimento e de experiência dos gestores para lidar com este poderoso instrumento, aliada à competência concorrente de diferentes esferas governamentais exigindo aprovação em outros órgãos têm se apresentado como obstáculos na finalização deste processo. Nas regiões metropolitanas, onde há maior número de famílias a serem beneficiados, os problemas são maiores também em função do adensamento excessivo, que exige muitas remoções com uma oferta de solo limitada. Em contraposição, o desenvolvimento de equipes e a presença de órgãos de gestão especializados têm facilitado o desencadeamento de soluções mais eficazes para finalização da titulação.

Apesar das dificuldades para chegar ao final deste processo, a regularização fundiária de forma ampla é fundamental para o reconhecimento do direito à moradia e dos espaços públicos dos assentamentos, para que estes possam constar dos cadastros municipais e continuar recebendo os serviços e investimentos necessários.

No caso dos projetos do Programa Habitar Brasil - BID, não foram encontrados obstáculos consideráveis para a conclusão do processo de regularização fundiária relacionados a conflitos com a legislação ambiental. Esta foi uma das questões abordadas na fase inicial do programa sendo este um dos critérios para a elegibilidade do projeto. Por outro lado as exigências ambientais variam de um estado para outro, e onde há maiores exigências, as equipes são também mais preparadas para lidar com a questão. Os maiores problemas são encontrados em áreas urbanas muito adensadas onde o preço da terra é também muito alto e as possibilidades de remoção destas áreas são mais reduzidas considerando a interferência nos aspectos sociais relacionados ao local de trabalho e outros vínculos estabelecidos com a vizinhança.

Os projetos ambientais consideraram as intervenções mínimas de remoções quando estas se constituíam em riscos para os moradores e para os mananciais. As ações de saneamento, que fazem parte do programa reduziram bastante os efeitos causados pela precariedade das favelas. O cumprimento de exigências de manutenção de áreas *non aedificandi* inclusive com recuperação ambiental, replantio de espécies nativas, proteção de mangue, e a própria execução da infraestrutura, principalmente de esgoto e drenagem contribuiu para sanar os efeitos da poluição causada pela precariedade das favelas sobre os mananciais de abastecimento de água das cidades.

A compreensão do aspecto social evitou em muitos casos a quebra dos vínculos estabelecidos com o local e a falta de espaços urbanos e a dificuldade de acesso aos serviços públicos. Do ponto de vista da atuação do arquiteto urbanista, é condição central na elaboração de projetos urbanos, abarcarem todos os aspectos considerando externalidades positivas e negativas, a relação custo x benefício, não só os aspectos econômicos mensuráveis, mas também o custo social e ambiental.

As maiores dificuldades para a regularização fundiária estão relacionadas aos assentamentos urbanos adensados, que embora haja remoções, não foram suficientes para manter os espaços e amenidades que garantem a salubridade do

ponto de vista da insolação e ventilação adequadas para as moradias remanescentes. Regulariza-se o lote, mas a irregularidade continua, considerando aspectos da adequação de parâmetros de construção, presente nos códigos de obras e posturas do município, que teoricamente impedem o recebimento do chamado Habite-se. Este documento tem o significado de atestar as condições adequadas da habitação quanto às qualidades mínimas necessárias à moradia, ou seja, padrões de ventilação, iluminação natural, dimensionamento dos espaços, e adequação de materiais para os diferentes usos, instalações e equipamentos adequados. São condições de salubridade para os moradores que, se não oferecidas, determinam ambientes de precariedade em níveis diferenciados.

Embora as ações físicas sejam mais onerosas, o desempenho das ações de regularização tem se mostrado mais difícil de concretizar porque essas ações são ainda insuficientes.

Cardoso (2007) apresenta alguns limites e desafios a serem levados em consideração na análise das experiências de urbanização de assentamentos precários:

- a) A ausência histórica de políticas de oferta de novas oportunidades habitacionais, com subsídios às experiências de programas do tipo *slum upgrading* foram as únicas alternativas para suprir o déficit habitacional e que, principalmente, o acesso a terra e a moradia para os pobres, se dêem somente através de ocupação e compra de habitações irregulares;
- b) Que o processo de formalização plena de regularização, ou seja, a transformação da favela em bairro popular permanece distante, dada a ausência de pressões políticas para a remoção, que acabam por deslegitimar a necessidade de regularidade da propriedade; o direito de permanência da população nos locais ocupados e consolidados implica no desenvolvimento de intervenções que acabam contribuindo para a redução dos padrões de densidade e de qualidade da infraestrutura e da habitação, criando dois padrões mínimos urbanísticos, definindo dois níveis básicos de cidadania: um mais exigente, válido para a cidade formal, e outro

de menor qualidade, reconhecido e legitimado pelo poder público em assentamentos informais regularizados.

c) Os dilemas apresentados entre o custo das intervenções versus abrangência da atuação e acessibilidade às centralidades urbanas versus qualidade da moradia e nível de adensamentos suportáveis.

Nas observações acima propostas por Cardoso (2007), há certa preocupação com os padrões urbanísticos em função da qualidade do ambiente urbano e habitacional resultante de sua flexibilização. A flexibilização excessiva dos padrões urbanísticos, que podem comprometer a qualidade é justificada pela falta de investimentos na oferta de moradias, e lotes urbanizados com a necessária infra-estrutura e equipamentos urbanos comunitários e serviços.

Do nosso ponto de vista, o papel do arquiteto urbanista é priorizar a qualidade do ambiente construído beneficiando o habitante, e neste incluem-se os aspectos ambientais, de modo mais econômico para atingir um número maior de beneficiários, porém com a qualidade mínima necessária mesmo que implique em remoções com a participação da comunidade.

Uma situação de intervenção ideal, do tipo reurbanização, exige remoção temporária da população para a execução das obras de infraestrutura e de construção de novas edificações. É o caso, por exemplo, de Diadema, que adota uma política de reurbanização, porém este projeto tem dimensões muito reduzidas em relação a outras intervenções feitas em cidades próximas, como por exemplo, o Dique de Sambaiatuba em São Vicente e Vila Gilda, em Santos.

Concordando com Cardoso, as limitações econômicas, dificuldade de alojamento para as populações a serem remanejados, limites de financiamento estabelecidos por família beneficiada, dentro do programa são fatores determinantes na escolha do tipo de solução a ser adotada do ponto de vista da abrangência da intervenção. São decisões difíceis de serem tomadas, envolvendo fator qualidade versus quantidade, ou seja, o menor custo possível para atingir um “mínimo social” de forma mais abrangente possível.

A descentralização da política urbana, como foi colocada no Estatuto das Cidades e na Constituição de 1988, permitiu que os municípios resolvessem os problemas com a pertinência necessária de quem vive o problema podendo ser abordado em todos os seus aspectos e com a participação popular. Com a autonomia para legislar sobre o seu território aumentou também a responsabilidade dos prefeitos na condução de suas políticas de planejamento urbano, exigindo maior preparo institucional com profissionais mais preparados e comprometidos com a gestão urbana, evitando que ocorram distorções graves que coloquem em risco a qualidade urbana ambiental dos municípios.

Afora algumas adaptações referentes à realidade dos condomínios, os obstáculos existentes na Lei Federal de Parcelamento de Solo, foram removidos, com as alterações, que embora pareçam pontuais, são de extrema importância, reforçando a competência do município para legislar sobre o seu território. De caráter eminentemente urbanístico a lei de parcelamento do solo tem o objetivo de traçar normas mínimas para municípios que ainda não adquiriram a autonomia necessária para gerir o seu território, do ponto de vista institucional. Tem o objetivo de estabelecer parâmetros para o parcelamento, ou seja, delimitação da parcela de terra urbana para que se edifiquem as construções com condições ambientais necessárias ao bem estar da população.

O título de posse ou de propriedade baseado em um sistema de registro tem o objetivo de dar segurança jurídica sobre a posse ou propriedade daquela unidade fundiária urbana. Baseado neste ponto de vista o projeto de lei que visa substituir e modernizar a Lei federal de parcelamento do solo urbano tem que partir dos pressupostos constitucionais da autonomia municipal e, portanto com interferência menor possível na legislação local. Da forma como se apresenta, o projeto de Lei que deveria buscar a simplificação vai contra tais objetivos, na medida em que introduz uma quantidade enorme de dispositivos, e mais ainda, com interpretações diferentes dando margem a um tratamento de difícil solução, dificultando o processo de regularização fundiária.

Somente com investimentos para solucionar a precariedade existente nas grandes metrópoles e maior preparo institucional dos municípios para enfrentar, de forma pragmática a questão fundiária serão alcançados os resultados quantitativos necessários. Outro aspecto importante a ser observado não é só o aspecto quantitativo dos títulos recebidos pelas famílias, mas também a sua qualidade. Os títulos que as famílias recebem qualificam os imóveis como propriedade ou como um “empréstimo” para o seu uso. Nesta última categoria a sua renovação, muitas vezes são condicionados a objetivos não muito claros, podendo inclusive ser utilizados como instrumento político na captação de votos. Indagamo-nos sobre quais são os objetivos que as ações de regularização fundiária atende com os instrumentos que vêm sendo utilizado? Em primeiro lugar, do que já foi exposto, o direito à cidadania, de ter o imóvel cadastrado podendo receber sempre os benefícios de serviços públicos. Outra questão que se coloca da análise feita dos projetos do HBB é se este direito à moradia é assegurado mesmo estando condicionado ao aspecto temporal, e sob condições de renovação que muitas vezes não ficam definidas nos termos de concessão de uso?

De Soto abordou a questão da propriedade como uma condição de extrema importância para a inserção dos pobres urbanos no mundo globalizado podendo beneficiar-se das oportunidades oferecidas pelo mercado, tais como acesso a empréstimos, oportunidades de negócios com taxas de juros reduzidas, em função do valor que a propriedade oferece como garantia. Com uma visão do ponto de vista da economia de mercado, certo ou errada em suas conclusões, alguns aspectos são relevantes de se observar dentro de sua abordagem. A mobilidade das famílias é um fato que podemos observar nos projetos pesquisados, com muita frequência. Os beneficiários do programa nem sempre são os mesmos que foram cadastrados inicialmente e esta é uma questão de difícil solução, fugindo muitas vezes ao controle das prefeituras. Muitas vezes são feitos decretos de congelamento da área, colocam-se placas proibindo negócios o que é uma solução no mínimo ridícula diante da situação de informalidade já existente.

Ainda não temos subsídios necessários para concluir, mas é uma questão interessante de se pesquisar se não há de fato uma associação desta mobilidade com a qualidade temporal destes títulos, que embora ofereçam “Direitos Reais” de Uso, tais instrumentos não têm as mesmas qualidades que o título de propriedade possui. A possibilidade de investimento em um imóvel próprio, de se oferecer como garantia em empréstimos de toda ordem e a segurança real da posse são aspectos que devem ser considerados para conseguir não só a inserção, mas também a ascensão social. De outro modo dir-se-ia que há uma sobreposição do sentimento de “estar”, em contraposição ao sentimento de “ficar” que subjetivamente a cessão de uso impõe em relação ao benefício da escritura de propriedade.

Em relação à experiência Habitar Brasil BID, apesar dos resultados quantitativos a sua abrangência do ponto de vista institucional deixou uma contribuição importante para as prefeituras das grandes cidades e de outras, que fazem parte de regiões metropolitanas. Em todo o país a formação de Unidades Executoras – UEs - tornou-se, em muitos casos, o germe para a formação de secretarias específicas para enfrentar a questão habitacional do município. O PEMAS passou a ser um instrumento importante para identificar os problemas do município e pré - requisito também dentro de outros programas do governo federal com escopo semelhante ao HBB. O aspecto mais importante do programa é a sua arquitetura multidisciplinar e integrada com objetivos claros predefinidos em um projeto que se esforçou para contemplar da melhor forma, os diversos aspectos: físico, ambiental, social e fundiário. Este em menor escala porque esta era uma questão ainda muito incipiente, sem técnicos que estivessem preparados para enfrentar a questão do direito urbanístico, como disciplina que integra tanto os aspectos jurídicos quanto os urbanísticos.

As perspectivas de conclusão do processo de regularização fundiária no âmbito do HBB ainda são pouco animadoras, mas com a finalização de todas as obras espera-se uma melhoria nos resultados quantitativos ainda neste ano com uma atitude mais proativa dos gestores para a finalização do processo.

²¹ ZEIS- Zonas de Especial Interesse Social – Instrumento importante dentro da elaboração de planos diretores municipais que identifica áreas de interesse específico para implantação de projetos de interesse social. É instrumento muito utilizado para garantir a função social da propriedade urbana, em ações de desapropriação onde o interesse social prevalece, tais como vazios urbanos e áreas subutilizadas a espera de valorização pela implantação de infra - estrutura e serviços públicos. Também serve para garantir uma reserva de áreas para implantação de programas habitacionais de interesse social. As ZEIS também permitem a utilização de parâmetros urbanísticos específicos favorecendo as ações de regularização fundiária.

²² Os bens públicos são divididos em bens de uso comum do povo, bens especiais e bens patrimoniais ou dominicais. Os dois primeiros são fortemente marcados pela finalidade pública, enquanto que os últimos - patrimoniais ou dominicais – por apresentar fortes características de direito privado, e em princípio são disponíveis. Os primeiros são inalienáveis enquanto persistir a afetação a tal destino. A desafetação é, portanto um procedimento possível através de lei em que altera a finalidade do bem público podendo torná-lo disponível para alienação

²² Ver questionário no Anexo I

²⁴ Orientação Operacional é um instrumento previsto dentro do contrato do programa para orientar ações desenvolvidas programa. Esta orientação estabelece um roteiro de informações sobre as ações desenvolvidas pelas unidades executoras que visam á titulação das famílias beneficiárias no âmbito das ações de monitoramento e acompanhamento da regularização fundiária. Dentro do programa a regularização fundiária constitui-se em item de contrapartida obrigatório.

²⁵ Vide lei nº 11.481, de maio de 2007.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Pedro. O mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes metrópoles: notas para delimitar um objeto de estudo para a América Latina. **Anais do Congresso da ANPUR**.- Belém: ANPUR, 2007.

ABRAMO, Pedro. A teoria Econômica da Favela: Quatro Notas Sobre a Localização Residencial dos Pobres e o Mercado Imobiliário Informal. In: **A Cidade da Informalidade**. O Desafio das Cidades Latino- Americanas. FAPERJ, 2003

ARRETCHE, Marta; VASQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard; **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. ed. Governo do Brasil/Ministério das Cidades/Secretaria Nacional eHabitação.- Brasília: Centro de Estudos da Metropole-CEAM/CEBRAP, 2007.- 1ªed.- Produzido no âmbito do Projeto PNUD BRA/00/019 "Apoio à implementação do Programa Habitar Brasil -BID".

BARREIRA, Maurício Balesdent. **Direito Urbanístico e o Município**. Direito Urbanístico/ A. do livro FERNANDES Edésio.- Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

BENTES, Dulce Plano Diretor, Regularização Fundiária e Destinação das áreas Especiais de interesse Social: a construção de caminhos para a efetivação do direito à moradia. **V Conferencia das Cidades "Cidade Cidadã - Cidade Saudável: Os novos desafios do Planejamento Urbano"**/ ed. CDUI Câmara Federal.- Brasília: [s.n.], 2003.- versão preliminar para discussão.

BONDUKI Nabil **Origens da Habitação Social no Brasil** - São Paulo : Estação Liberdade, 2004.- 4ª ed.

BRAKARZ, José; GREENE, Margarita e ROJAS Eduardo **Cidades para todos** - a experiência recente com programas de melhoramento de bairros . Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, 2002.

BUENO, Laura Machado Mello **Projeto e Favela: metodologia para projetos de urbanização** .- São Paulo: FAU/USP, 2000.- Tese de doutorado sob a orientação do prof. Dr. Philip Oliver MaryGunn FAU/USP .

CARDOSO, Adauto Lúcio. Urbanização de Favelas no Brasil:Revendo a experiência e pensando os desafios. **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa**.- Belém: ANPUR, 2007.

DE SOTTO, Hernando. **A importancia do título**.: Globo News; Rede Globo, 15 de abril de 2006.

DE SOTTO, Hernando. **O Mistério do Capital** - por que o capitalismo deu certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo - Rio de Janeiro: Record, 2001.

DENALDI, Rosana. **Prefeitura de Santo André** [Online] // Site da Prefeitura de Santo André. - 2006. - 2007.

DENALD, Rosana. **Estratégia de Enfrentamento do problema: favela**. Textos técnicos para subsidiar a formulação do programa Nacional de integração Urbana de Assentamentos precários. Ministério das Cidades – SNH. Brasília, 3 e 4 de setembro de 2003.

DENALDI, Rosana. Prefeitura Municipal de Santo André **Plano Municipal de Habitação** ed. FIOCO, Alessandro Zuza- Santo André: MTB 45391/SP; Prefeitura de Santo Andre, 2006.

FERNANDES, Edésio. **A regularização de Favelas no Brasil**: o caso de Belo Horizonte. Direito Urbanístico.- Belo Horizonte: Del Rey, 1998.- 1ªed.

FERNANDES Edésio; ALFONSIN Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço**.- Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERNANDES Edésio e ALFONSIN Edésio. **Direito à moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**.Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FERNANDES, Edésio. **Perspectivas para a Regularização Fundiária à luz do Estatuto da Cidade**. Direito Urbanístico 3 /FREITAS, José Carlos (Coord) et al.. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado:Ministerio Publico do Estado de São Paulo, 2001.- vol. III.- Procuradoria Geral do Estado de São Paulo . Procuradoria Geral de Justiça do Estado.CAOHURB.

FREITAS José Carlos (Coord.) et al. **Temas de Direito Urbanístico** 3º ed. Paulo Ministério Público do Estado de São Paulo. Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São.- São Paulo: imprensa Oficial, 2001.

GROINSTEN, Marta Dora. MetrÓpole e Expansão Urbana: a persistência de processos “insustentáveis”, in: **MetrÓpoles: Transformações Urbanas – Revista da Fundação SEADE** nº 15, jan/fev 2001, p13 a p 19.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM. **Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro, outubro de 2002.

IPPUR/UFRJ – FASE. Política Municipal de Habitação- Orientação para formulação e Implementação. **Cadernos do Programa Habitar Brasil /BID**. ed. Brasil Governo do.- Brasília: Governo do Brasil /BID.- Vol. I.

IPPUR/UFRJ – FASE. **Ministério das Cidades** . Disponível em: www.cidades.gov.br. Acesso em: março de 2007.

MARICATTO Ermínia; TANAKA,Giselle **O Planejamento Urbano e a Questão fundiária** . Ciência Hoje.- 2006.- 227: Vol. 38.

MARICATTO Ermínia. **Brasil, Cidades- Alternativas Para a Crise Urbana -** Petrópolis: Vozes, 2002.

Ministério das Cidades-Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Regularização Fundiária Plena** - Brasília: Governo do Brasil, 2007.

Ministério das Cidades. **Manual de o Programa Habitar Brasil-BID**. Fevereiro de 2000.

MOREIRA Mariana. Planejamento: Responsabilidade do Estado por danos decorrentes de sua inexecução In **Temas do Direito Urbanístico 3 / FREITAS, José Carlos (Coord.) et al.**- São Paulo: Imprensa oficial-Ministério público do Estado de São Paulo-Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2001.- Vol. III.

PANERAI Philippe. **Análise Urbana** - Brasília: UNB, 2006.

PARK, Robert Ezra. A cidade: sugestões para investigação do comportamento humano no meio urbano. In: **O fenômeno Urbano / A do livro VELHO, Otavio Guilherme (org.)** – Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

PINHO Evangelina Bastos. **Regularização Fundiária em Favelas**. Direito Urbanístico/ A. do livro FERNANDES Edésio.- Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

REIS Miguel; LISO Carlos Henrique. **A concessão de direito real de uso na regularização fundiária**, Direito Urbanístico/FERNANDES, Edésio. - Belo Horizonte: Del Rey, 1998. - 1ªed

RIBEIRO Luis Paulo Aliende. **A Indevida Utilização Do Condomínio Tradicional para O Parcelamento do Solo em Partes Ideais : Fraude À Lei Impeditiva Do Registro Imobiliário.**JDireito Urbanístico 3 /FREITAS Jose Carlos (coord.) et al.- São Paulo: imprensa oficial do Estado-Ministério Público do Estado de SãoPaulo- CAOHURB, 2001.

SALLES, Venício Antonio de Paula.Regularização Fundiária. In:**Regularização Fundiária Plena:Referencias conceituais**/Brasília: Ministério das Cidades-Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro** - São Paulo: Malheiros Editores, 2006. - 4ª edição.

SMOLKA, Martim O. Regularização da Ocupação do Solo: A solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. (Coord.) **A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Mudar a Cidade.- Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.- 3ª ed.

STAURENGHI, Rosângela. **Ministério Público do Estado de São Paulo**
Disponível em:
<http://www5.mp.sp.go.br:8080/caouma/Doutrina/Urb/Regularizaçãofundiaria> de
assentamentos informais . Acesso em: 19 de março de 2007.

ANEXO I-Questionário Aplicado na pesquisa sobre Regularização Fundiária Junto às Unidades Executoras



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

HBB - Regularização Fundiária -

PROJETO: Urbanização da Coroa do Meio
NOME do Coordenador de UEM: Maria de Abreu Vasconcellos
DATA: 10/07/2007
Cidade: Aracaju Estado: Sergipe

I - DOMÍNIO DO TERRENO

- da União
 estadual
 municipal
 particular
 outros (especificar):

II - TEMPO DE OCUPAÇÃO - 30 anos

III - INSTRUMENTO(S) JURÍDICO(S) DEFINIDO(S) PARA REGULARIZAÇÃO

- Concessão de Direito Real de Uso - CDRU Individual Coletiva Gratuita Onerosa
 Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia Individual Coletiva
 Cessão sob regime de aforamento gratuito da União para o Município
 Doação Individual Coletiva
 Usucapião Urbana Individual Coletiva
 Desapropriação
 Compra e Venda
 Outros (especificar):

IV - MODALIDADE CONTRATUAL UTILIZADA PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO TENDO EM VISTA O(S) INSTRUMENTO(S) DE REGULARIZAÇÃO DEFINIDO(S) (Ex termo, contrato, mandado judicial, cessão de posse)

- a) CDRU: Contrato
b) Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia:

Rua Frei Luiz Gonzaga De Noronha, 41 - Centro Administrativo
R. Ponta Nova - CEP 49097-276
Fone: (79) 3218-7934

Handwritten signature



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

c) Cessão sob regime de aforamento gratuito da União para o Município:.....

d) Doação:

e) Usucapião Urbano:

f) Desapropriação:

g) Compra e Venda: Contrato

h) Outros (especificar):.....

V - PARA OS ITENS "V.1" A "V.7", RESPONDER APENAS ÀS QUESTÕES REFERENTES AO(S)
INSTRUMENTO(S) JURÍDICO(S) DEFINIDO(S)

V.1 - CDRU

a) Há legislação municipal prevendo outorga de CDRU? () Sim. A Lei Municipal nº3.077/2002 e Lei Complementar nº27/1996

b) O projeto de lei prevendo a outorga de CDRU encontra-se em tramitação junto ao Poder Legislativo Municipal?

() Sim. Quando?..... Encontra-se na pauta de votação? () Sim () Não

c) Foi elaborado o termo/contrato de CDRU? () Sim () Não

Termo ou contrato utilizado exige algum tipo de contrapartida? Sim() não () quais?

d) Foi constituído o processo de dispensa de licitação e de avaliação do terreno? () Sim () Não
() Iniciado

V.2- CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

a) Há protocolos de pedidos à municipalidade, na qualidade de titular de domínio de área pública, requerendo a outorga de CUE? () Sim. Quando?..... () Não

b) Foi outorgado o termo/contrato de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia? () Sim
() Não

c) Em caso de ação judicial, foi proferida sentença? () Sim. Quando?..... () Não

c) Em caso afirmativo, a sentença foi favorável ao ocupante? () Sim () Não

V.3- CESSÃO SOB REGIME DE AFORAMENTO GRATUITO DA UNIÃO PARA O MUNICÍPIO

a) Há processo em andamento junto a Gerência Regional da Secretaria de Patrimônio da União - SPU?

() Sim. Finalidade: Urbanização e Regularização.....

Número/Data do processo:

Estágio atual:

Está incluído dentre as prioridades do Programa Nacional de Apoio à Regularização

Fundiana?.....

Informar decisão da SPU, em caso de processo

Rua Frei João Cavaleiro De Noronha, 42 - Centro Administrativo

Aracaju - Sergipe - CEP 49097-270

Telefone: (79) 3218.7824

MAR



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

encerrado:.....

- Existe alguma pendência para o andamento do processo? sim() Quais ? não(X)
Existe alguma exigência da SPU que dificulta o andamento do processo? Sim() Quais ()
não(X)
Existe alguma exigência ou orientação da SPU quanto à modalidade de titulação individual das famílias ocupantes?

V.4 - DOAÇÃO

No caso de o município ser o doador do imóvel:

- a) Houve aprovação de lei na Câmara Municipal autorizando a doação? () Sim. Quando? ()
Não

No caso de o município ser o donatário do imóvel:

- b) Houve a formalização da doação do imóvel ao município? () Sim. Quando?..... ()
Não

V.5 - USUCAPIÃO URBANA

- a) O proprietário do terreno foi identificado? () Sim () Não
b) O ocupante individual ou coletivamente, impetrou ação judicial? () Sim. Quando?..... ()
Não
c) Houve identificação de ação (ões) de reintegração de posse? () Sim () Não
c) Em caso afirmativo, a sentença foi favorável ao proprietário? () Sim. () Não () Não há
sentença ainda
c) A modalidade de usucapião utilizada é coletiva () individual()
c) Há conflitos em relação à utilização da modalidade coletiva? () sim Quais? () não.

V.6- DESAPROPRIAÇÃO

- a) Foi publicado decreto expropriatório?
() Sim. Quando?..... () Não
- b) O valor da indenização da desapropriação foi precedido de avaliação realizada pela CAIXA?
() Sim. Quando?..... () Não
- c) A desapropriação foi amigável ou judicial? () Amigável () Judicial
- d) Foi emitido Auto de Imissão Provisória na posse? () Sim. Quando?..... () Não
Em caso afirmativo, o Auto de Imissão Provisória foi registrado? () Sim. Quando?..... ()
) Não
- e) Foi expedida Carta de Adjudicação ou Carta de Sentença? () Sim. Quando?..... ()
Não
Em caso afirmativo, a Carta foi registrada? () Sim. Quando?..... () Não
Em caso negativo, descrever os problemas que impediram a conclusão do procedimento:



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

V.7 – COMPRA E VENDA

- a) O município comparece como comprador ou vendedor do imóvel? () Comprador (X) Vendedor
- b) A área já foi avaliada? () Sim. Quando? (X) Não
- c) Foi estabelecida a forma de pagamento? () Sim. Quando? (X) Não
- d) As partes interessadas chegaram a um consenso quanto ao valor e à forma de pagamento? () Sim (X) Não
- e) Existe cláusula de retrovenda no contrato de compra e venda? () Sim () Não
- No caso do município comparecendo como vendedor do imóvel:
- f) Em se tratando de área pública, foi constituído o processo de dispensa de licitação do terreno? () Sim (X) Iniciado
- Em caso afirmativo, a área foi declarada pelo Poder Público como destinada à moradia de interesse social? (X) Sim () Não
- Obteve-se autorização legislativa para transferência da propriedade da área pública? () Sim. Quando? Através Decreto nº366, de 03/12/2002 (X) Não

VI - REGISTRO IMOBILIÁRIO

- a) Houve registro de título(s)? () Sim. Custeado pelo Poder Público () R\$. Custeado pelo titular () R\$. (X) Não
- b) Os valores cobrados pelos cartórios inviabilizam ou podem inviabilizar o registro dos títulos? (x) Sim () Não

VII – DESAFETAÇÃO

- a) Houve necessidade de desafetação da área pelo Poder Público? () Sim (X) Não
- b) Em caso afirmativo, há alguma pendência administrativo-urbanística para realização da desafetação? () Não () Sim, qual?
- 1) Houve aprovação de lei ou decreto de desafetação da área?
- 2) Qual era o uso anterior a lei /decreto da área desafetada e qual o seu uso atual?

VIII - - REGULARIZAÇÃO TÉCNICA –APROVAÇÃO E REGISTRO

- a) Houve necessidade de reassentamento de população local? (X) Sim () Não

Rua Frei Luiz Gonzaga De Noronha, 42 – Centro Administrativo

R. Paulo Santos – CEP 49097-270

☎ (79) 3214.8114

ndle



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

Em caso afirmativo:

- 1) Houve remoção total? () sim (X) não A remoção foi parcial? (X) sim () não
2) A população local já foi reassentada? (X) Sim. Quando? Em diversas etapas, concluída em maio de 2007 () Não
3) A área para a qual as pessoas foram reassentadas configura-se como um novo loteamento? (X) Sim () Não
4) O novo loteamento tem projeto aprovado pela prefeitura e/ou outras instâncias de governo? (X) Sim () Não
5) O projeto atende às exigências da legislação federal - Lei 6766/79 de parcelamento do solo urbano? (X) sim () não
6) Foi elaborado memorial descritivo individualizando as unidades habitacionais / lotes ou frações? (X)
7) O novo loteamento foi registrado no Cartório de Registro Imobiliário? () Sim (X) Não.
Por quê? Esperando a conclusão das obras e possíveis ajustes de projetos.
b) Se não houve necessidade de reassentamento, a área onde está assentada a população tem projeto de urbanização aprovado na prefeitura? (X) sim () não () em andamento
) Houve realocação dentro do próprio assentamento com utilização de mais de um pavimento - verticalização da construção? () sim (X) não () outros

Em caso afirmativo, a realocação se deu sob a forma de um condomínio? () sim () não () outros

- a) Foi realizado o levantamento topográfico da área do projeto? () sim () não
b) Foi realizado levantamento cadastral da população?
c) Que medidas foram tomadas para impedir novas ocupações?
d) O projeto atende às exigências da legislação federal - L 6766/79 de parcelamento do solo urbano? () sim () não
e) Foi elaborada legislação específica para adequar os parâmetros urbanísticos da ocupação? () sim () não
f) Foi realizado memorial descritivo individualizando os lotes ou frações?
g) Foi registrado o loteamento urbanizado?
h) Foi utilizada a legislação de condomínios - Lei 4591 de 16/12/1964 - para viabilizar a aprovação e registro do assentamento? () sim () não () outros (especificar)
i) Existe alguma dificuldade para concluir a regularização técnica da área do projeto? (X) sim () não
Quais? Negociar valores e forma de pagamento para a cessão onerosa.
j) Quais os serviços que faltam para a regularização técnica da área do projeto?
Apresentação de documentação pelas famílias restantes, ajustes dos tamanhos dos lotes, conclusão do trabalho topocadastramento da área já consolidada antes do projeto de urbanização para se efetivar o diagnóstico social das famílias de 3SM e acima de 3SM.
k) Há conflitos de uso do solo (área de preservação ambiental, risco, insalubre, alagadiça, ilha, litorânea, área de mananciais, Tc)? (X) Não () Sim. Quais(is)?
l) Havendo área de preservação ambiental (APAs), áreas de preservação permanentes (APPs), de que maneira foram tratadas estas áreas para atender a legislação ambiental? Foi assinado um TAC com o

Rua Frei João Caspary, De November, 42 - Centro Administrativo
B. Dantas Neves - CEP 49007-270

079-3218.7914



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

Ministério Público Federal.

m) Quais as ações urbanísticas, leis/ decretos foram criadas para regularizar estas áreas?

A Prefeitura elaborou um projeto de urbanização para a área que limitasse o avanço da invasão ao mangue e retrasse as famílias da palafitas. O Projeto UAS Coroa do Meio solucionou o problema.

n) Havendo áreas de risco, que medidas mitigadoras foram utilizadas? Remoção () Muros de arrimo ()

drenagem() escadas hidráulicas com dissipadores de energia() outros()

IX – ZEIS / AEIS

a) O assentamento está definido como ZEIS ou AEIS? (X) Sim () Não

b) Existe uma legislação específica que regulamenta esta área definida como ZEIS ou AEIS?

c) Na definição da legislação específica que parâmetros urbanísticos mínimos de ocupação do solo foram adotados para viabilizar a aprovação deste projeto?

X - LEGISLAÇÃO

a) Houve revisão da legislação urbanística do município no âmbito do subprograma DI? (X) Sim. Quando? 2005 () Não

b) A revisão foi aprovada na Câmara Municipal ?

() Sim. Quando?..... (X) Não. Por quê? A revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju – PDDU encontra-se na Câmara de Vereadores em análise pela comissão especial.

a) Quais os mecanismos e instrumentos da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) foram inseridos na nova legislação urbanística no tocante à regularização fundiária?

Todos os listados no PDDU

XI - AÇÃO DISCRIMINATÓRIA

a) Há ou houve ação discriminatória judicial? () Sim (X) Não

b) Há ou houve outro procedimento administrativo de discriminação da área? () Sim (X) Não

Rua Florinda Cavalcanti De Sá, 41 – Centro Administrativo

8. Ponta Grossa - CEP: 40.007-270

0800 3236 7644

Handwritten signature



XII - TITULAÇÃO (Emissão e registro de títulos)

a) Houve emissão de títulos? () sim Quando? (X) não
a.i) Quantas famílias foram beneficiadas com emissão de títulos? Serão beneficiadas, na CDRU 652 famílias. Quantificar de acordo com as modalidades utilizadas.

- 1) CDRU: 652.....
- 2) Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia:
- 3) Doação:
- 4) Usucapião Urbano:
- 5) Compra e Venda:
- 6) Outros (especificar).....

b) Houve registro de títulos? () sim Quando? (X) não
b.i) Quantas famílias foram beneficiadas com títulos registrados? Quantificar de acordo com as modalidades utilizadas abaixo:

- 1) CDRU:
- 2) Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia:
- 3) Doação:
- 4) Usucapião Urbano:
- 5) Compra e Venda:
- 6) Outros (especificar).....

XIII - PLANEJAMENTO DAS AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (CRONOGRAMA)

a) Quais as etapas e os serviços de Regularização Fundiária planejados?
1ª Etapa – Famílias que já receberam unidades habitacionais com recursos do programa HBB.
2ª Etapa – Famílias que residem em áreas já consolidadas e apenas terão a posse regularizada.

b) Quais os serviços executados?
- Estudos técnicos, definição quanto as modalidades contratual de regularização, aprovação de plano de urbanização para a área pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, aprovação pela Câmara Municipal de Legislação autorizativo de regularização (2002).
- Elaboração de Contratos, levantamento de documentação das famílias das etapas e assinaturas de contratos



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

-Elaboração de contratos, levantamento de documentação das famílias (2005 , 2006,2007)

c)Quais os entraves identificados?

-Na legislação do município a metodologia a ser seguida para se efetivar a regularização exige várias etapas a serem vencidas;

-Falta de domínio sobre o assunto pela equipe técnica,falta de interesse por parte das famílias ao projeto de regularização ;falta de recursos financeiros

d)Há descumprimento do cronograma? () Não () Sim. Por quê? Dificuldade na realização das etapas do projeto.

Maria A

ANEXOS II – Fotos do Projeto Beira Rio-Recife/PE



Foto 1 –Recife –Projeto Beira Rio do Habitar Brasil BID Comunidade Arlindo Gouveia.



Foto 2- Conjunto Habitacional Beira Rio - Construções habitacionais para reassentamento das comunidades Arlindo Gouveia e José de Holanda removidas da margem do Rio Capiberibe.Fotos do arquivo da equipe HBB-MCidades.



Foto 3-Centro de comércio construído para atendimento de moradores que tinham algum tipo de comercio local

ANEXO II- Fotos do Projeto Beira Rio – Recife-PE



Foto 4 –Projeto Beira Rio –Recife – Conjunto Beira Rio–Construção habitacional na área de reassentamento.



Foto 5- Construções precárias da área de remoção à beira do Rio Capiberibe. Comunidade Arlindo Gouveia e José de Holanda



Foto 6- Comunidade Jose de Holanda- área de remoção à beira do Rio Capiberibe.

ANEXO III- Fotos do Projeto de Mangue Gato Morto – Fortaleza-CE

Arquivo Ministério das Cidades- Fotos K.J.Taboada

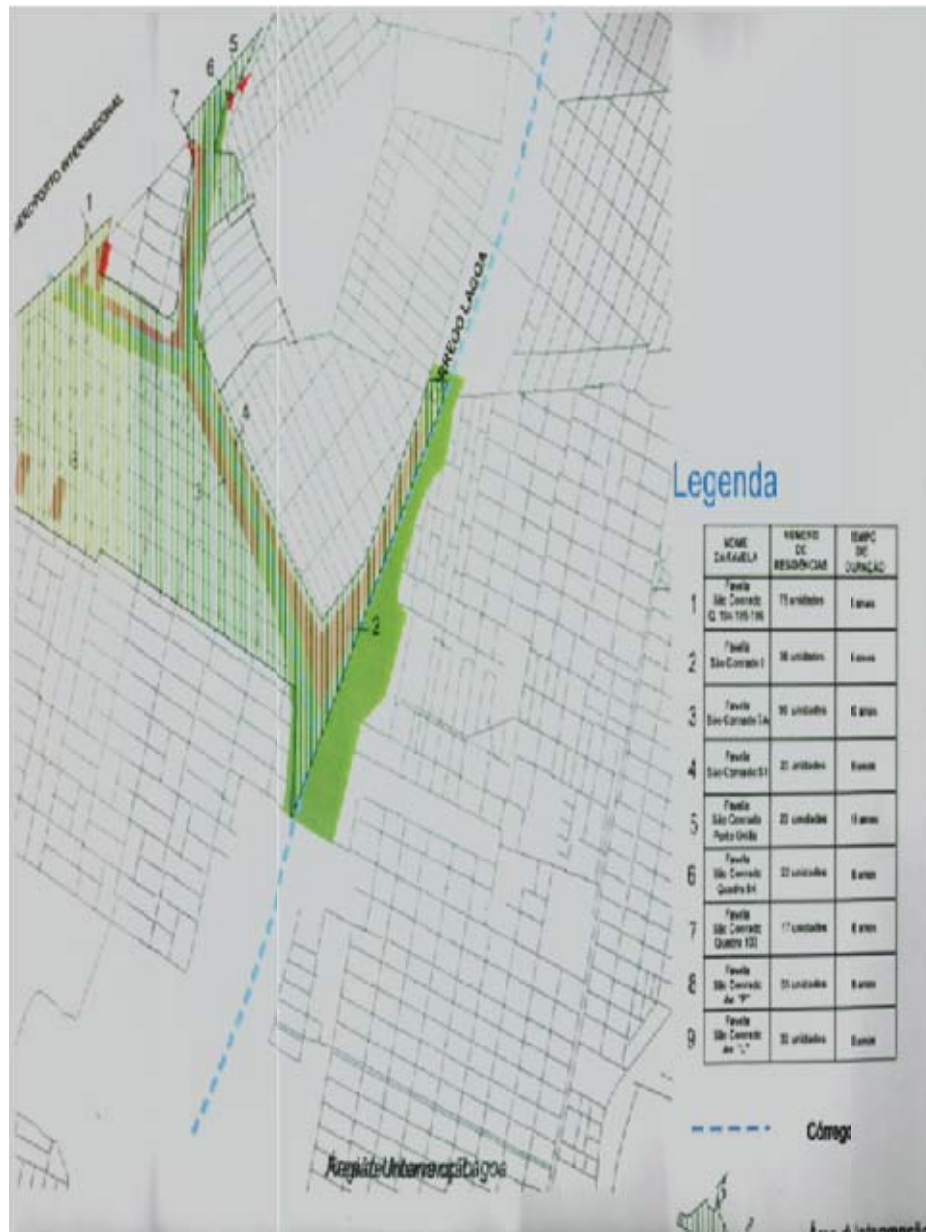


ANEXO III- Fotos do Projeto Mangue Gato Morto -Fortaleza – CE-



ANEXO IV- Fotos do Projeto Campo Grande/MS - Buriti Lagoa-

Arquivo Ministério das Cidades



ANEXO IV- Fotos do Projeto Campo Grande/MS - Buriti Lagoa

Arquivo Ministério das Cidades- equipe HBB



PAISAGISMO



PARQUE LINEAR



PAVIMENTAÇÃO



OBRAS ESPECIAIS



MELHORIAS HABITACIONAIS



CENTRO DE MÚLTIPLAS ATIVIDADES



LIGAÇÕES DE FOSSA E SUMIDOURO



MÓDULOS HDRÁULICOS

ANEXO IV- Projeto da intervenção do Projeto Campo Grande/MS - Buriti Lagoa-

Arquivo Ministério das Cidades-



**ANEXO V- Fotos do projeto da Vila Senhor dos Passos – Belo Horizonte
– MG- Arquivo do Ministério das Cidades**



ANEXO VI- Intervenções na favela do Dique de Sambaiatuba- HBB 1ª e 2ª etapa – projeto Jóquei Bairro Cidadão. Vila Gilda e outros colocalizado



Anexo VI- Fotos das obras do Projeto Dique de Sambaituba



Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)