

ASPECTOS URBANÍSTICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DIREITO À CIDADE ¹

Thais Sales Gonçalves²
Jessica Chaves Ribeiro³
Clarissa F. Sampaio Freitas⁴

RESUMO

O presente trabalho pretende apresentar uma iniciativa brasileira em andamento na cidade de Fortaleza-Ce, e visa contribuir para a literatura a respeito do tema. Diz respeito ao caso da iniciativa de regularização do assentamento Lauro Vieira Chaves, uma das comunidades ameaçadas de remoção devido às obras para a Copa de 2014 e foram realizadas visitas em campo para localização e levantamento das unidades habitacionais a serem regularizadas. Nos últimos anos, as políticas urbanas têm despendido maior atenção e investimentos aos casos de informalidade, ressaltando que a clareza do papel das normas urbanísticas e do planejamento urbano nas práticas de regularização seja fundamental, sob a pena de se incentivar um processo de urbanização que não considera o bem comum dos habitantes da cidade e atende apenas a interesses particulares.

PALAVRAS-CHAVE: Iniciativa de regularização; Normas urbanísticas ; Aspectos urbanísticos.

ABSTRACT

This paper aims to present a proposal to the brazilian initiative in progress in Fortaleza-Ce, contributing to the literature on the subject. Refers to the initiative to regularize the settlement Lauro Vieira Chaves, one of the communities threatened with removal because of reforms to the World Cup in 2014 and were visited in the field to locate and survey of housing units to be regularized. In recent years, urban policies and investments spent more attention to the cases of informality, noting that the clarity of the role of urban norms and practices of urban planning regulation is essential, otherwise encourage an urbanization process that does not consider the well common inhabitants of the city and serves only the interests.

KEYWORDS: Initiative Regularization; Urban Standards; Urban aspects.

1. INTRODUÇÃO

¹ O Caso da comunidade Lauro Vieira Chaves , em Fortaleza

² Aluna do curso de pós-graduação lato-sensu Assistência Técnica em Habitação e Direito à Cidade da UFBA.

³ Aluna do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFC.

⁴ Professora Adjunta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC.

Os assentamentos informais existem há muitos anos e seu crescimento tem sido associado a um processo excludente de desenvolvimento, planejamento, regulação e gestão das áreas urbanas, acentuando condições sociais de desigualdade. Grande parte do tecido residencial urbano, na maioria dos países da América Latina, tem sua origem em processos ilegais de parcelamento urbano, o que explica a recorrente ocupação de espaços indevidos, o alto grau de precariedade urbana, e as dificuldades de efetivar ações de planejamento urbano. As implicações desse fenômeno são graves, trazendo prejuízos não apenas aos próprios moradores do assentamento informal, mas à cidade e à população urbana como um todo (FERNANDES, 2011).

Os casos de informalidade têm-se configurado de diversas maneiras (favelas, ocupações, loteamentos clandestinos ou irregulares e cortiços) e em distintos lugares (áreas loteadas e ainda não ocupadas, áreas alagadas, áreas de preservação ambiental e áreas de risco). Juridicamente, a informalidade significa a falta de segurança total da posse, que expõe os residentes ao risco de despejo pelas autoridades públicas ou proprietários de terrenos (FERNANDES, 2011). Além disso, sem o endereço oficial, torna-se difícil a obtenção de créditos em lojas e bancos, o recebimento do correio, a comprovação de que são moradores da cidade, dentre outras dificuldades. Como fardo urbano-ambiental, esses assentamentos têm gerado cidades fragmentadas e bairros precários, marcados profundamente por diferentes riscos de saúde, segurança, degradação ambiental, poluição e condições sanitárias inadequadas (FERNANDES, 2011). Tais deficiências, somadas às situações jurídicas ambíguas que não são plenamente reconhecidas, sujeitam os moradores desses assentamentos a manipulações políticas de toda ordem, muitas vezes contrariando as diretrizes do planejamento. Assim, os assentamentos informais geram cidades intrinsecamente ineficientes e de gestão urbana cara (FERNANDES, 2011).

Nos últimos anos, as políticas urbanas têm despendido maior atenção e investimentos aos casos de informalidade. Na América Latina, têm sido frequentes as tentativas de se instituírem políticas de regularização de assentamentos informais. No Peru, o programa de regularização fundiária envolve tão-somente a legalização estreita da posse por meio de escritura pública, inspirado na hipótese formulada pelo economista Hernando de Soto de que a segurança da posse é um gatilho para o desenvolvimento, pois estimula o acesso ao financiamento, a atividade econômica e a melhoria da moradia. De 1996 a 2006, o Peru emitiu cerca de 1,6 milhões de escrituras de propriedade livres e alodiais a um custo médio de USD\$ 64 por família.

As avaliações indicam que a segurança da posse aumentou os valores de propriedade em cerca de 25%, porém teve pouco impacto sobre o acesso ao crédito, rendeu algum investimento em habitação e pode ter contribuído para certa redução da pobreza. Muitos países, como México, El Salvador, Camboja e Vietnã, implementaram programas de escrituração em larga escala com abordagem semelhante à do Peru (FERNANDES, 2011). Tais programas de regularização jurídica apoiam-se no argumento de que a informalidade seria uma opção barata de acesso a terrenos urbanos e à moradia. Entretanto, tais argumentos tendem a subestimar os custos associados à ineficiência do tecido urbano de origem informal. (DENALDI, 2003).

Já o Brasil, se comparado ao Peru, tem avançado mais no sentido de melhorar as condições urbanísticas e arquitetônicas de seus assentamentos informais do que efetivamente em legalizá-los. Um de seus programas de “modernização” de favelas, por exemplo, o Favela-Bairro (recentemente substituído pelo programa Morar Carioca), promoveu grandes investimentos públicos em infra-estrutura, serviços, espaços públicos e instalações comunitárias, além da consolidação contínua de habitação para os moradores. O programa melhorou as condições de vida, mesmo sem a segurança da posse legal integral, e valorizou os terrenos, propriedades e aluguéis, acompanhado por mudanças significativas na composição socioeconômica da comunidade local. Só recentemente, iniciou-se a legalização das áreas ocupadas por meio de pedidos de usucapião e documentos de arrendamento. (FERNANDES, 2011). Esse tratamento de caráter urbanístico e social da questão da informalidade, associado posteriormente à questão jurídica, tem trazido resultados diferentes dos encontrados no Peru.

2. OBJETIVO

Neste contexto de diversidade de enfoques à questão da regularização fundiária, o trabalho pretende apresentar uma iniciativa brasileira em andamento na cidade de Fortaleza, de forma a contribuir para a literatura a respeito do tema. Trata-se do caso da iniciativa de regularização do assentamento Lauro Vieira Chaves, uma das comunidades ameaçadas de remoção devido às obras para a Copa de 2014. Através da apresentação desse caso, pretende-se contribuir para a discussão e avaliação das experiências desenvolvidas até então nesse campo, identificando os avanços e limitações das práticas de regularização na perspectiva do direito à cidade e da sustentabilidade. De forma mais específica, busca-se aqui analisar o contexto em que se deu a iniciativa, e a forma como esta tem sido levada, discutindo a validade dessas ações no que se refere a garantir de fato o

direito à moradia e a cidades sustentáveis.

3. JUSTIFICATIVA

Segundo estimativas realizadas pelo Ministério das Cidades, a partir dos dados do censo de 2000, naquele ano, a informalidade urbana no Brasil ultrapassava 12 milhões de domicílios, habitados por famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos (BRASIL, 2007). Diante deste enorme passivo urbanístico e social, e da impossibilidade de adotar medidas de remoção em larga escala destes assentamentos, o Estado Brasileiro tem avançado no sentido do reconhecimento dos direitos destes moradores ao espaço urbano que ocupam. Trata-se de uma postura de mudança de paradigmas, ainda não adotada em sua totalidade, como veremos quando da discussão do caso analisado. Entretanto, não se pode negar que, no contexto da política urbana brasileira, a década de 2000 apresenta significativos avanços no sentido da consolidação de uma política de regularização fundiária, que busca incorporar o componente da sustentabilidade.

Tal mudança inicia-se com a inclusão do capítulo de política urbana na constituição de 1988, mas é a partir de 2001 que começam a aparecer resultados concretos no sentido da implementação de uma política de regularização fundiária. Em 2001 o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01 – e a Medida Provisória nº 2.220/01 estabeleceram instrumentos urbanísticos e jurídicos fundamentais para reduzir o quadro de exclusão sócio-territorial crescente no país. Posteriormente, em 2003, formulou-se pela primeira vez uma Política Nacional de Regularização Fundiária de áreas urbanas. Em 2004, a Política de Habitação foi aprovada trazendo uma concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe à casa, mas incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade. Percebe-se que no contexto brasileiro da década de 2000, a regularização passou a ser entendida de forma ampla, valorizando, além da segurança individual da posse, a integração da área regularizada ao conjunto da cidade, na tentativa de conduzir os assentamentos ilegais a condições de dignidade e habitabilidade (INSTITUTO PÓLIS, 2002)

No sentido de viabilizar essa política de integração urbana das áreas informais, a lei federal nº 11.888, que assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, abrange a assistência para regularização fundiária como parte das atividades passíveis de apoio pelo poder público. Já decorridos dez anos desde o marco do Estatuto da Cidade, a regularização fundiária ainda é uma

política pública em processo de discussão e aprendizagem. Alguns números, entretanto, constataam que os principais municípios de todos os Estados brasileiros já desenvolvem programas de regularização fundiária, com apoio dos governos estaduais e federal: em maio de 2007 havia 2.231 assentamentos em processo de regularização em 300 municípios, beneficiando 1.374.410 famílias. Desse total, 316.864 famílias receberam o título de propriedade ou posse do seu lote, sendo que 97.812 desses títulos foram devidamente registrados nos cartórios de registro de imóveis (BRASIL, 2007).

No atual contexto, o Brasil tem caminhado um pouco além das questões exclusivamente jurídicas de regularização se comparado aos demais países latino-americanos. Algumas experiências já possuem uma abordagem integrada, combinando a segurança jurídica da escritura com um conjunto de intervenções sócio-espaciais que vinculam a legalização da posse da terra com a melhoria dos serviços públicos, e políticas socioeconômicas relacionadas, e em particular as políticas urbanas.

Uma das vantagens da abordagem integrada refere-se à possibilidade de que a intervenção incorpore as diretrizes de inclusão urbana expressas nos planos diretores municipais. No sentido de integrar a prática de regularização e urbanização em assentamentos com os objetivos de inclusão territorial da política urbana, o instrumento das ZEIS tem se mostrado eficaz. Tal instrumento permite demarcar territorialmente áreas públicas ou particulares ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse público de promover a urbanização e a regularização jurídica da posse da terra, a fim de garantir o direito à moradia. O principal objetivo é incorporar os territórios da cidade informal à cidade legal, evitando a segregação espacial. Para que as ZEIS possam realmente garantir o direito à moradia, é necessário que seja realizado pelo poder público municipal um Plano de Urbanização, que deverá definir formas de gestão, implementação e manutenção dessas zonas, elaborado com a participação de todos os atores urbanos. Na experiência brasileira recente, a utilização do instrumento ZEIS tem servido como elo entre a política de planejamento urbano e a intervenção de urbanização.

De fato, no contexto brasileiro, os casos de regularização fundiária integrados à urbanização do assentamento têm produzido tecidos urbanos com qualidade ambiental superior aos casos de titulação de posse isoladamente, como no modelo do Peru. Além disso, se comparados aos programas de provisão de moradia através da erradicação total dos assentamentos ilegais, a urbanização integrada também se apresenta como uma alternativa vantajosa por reconhecer os investimentos já realizados nos assentamentos, tanto pelo poder público como pelos posseiros. Assim, a urbanização integrada apresenta-se como alternativa viável, entre duas soluções extremas:

1- a consolidação da precariedade no cenário da titulação isolada; 2- a erradicação do assentamento e transferência para bairros periféricos. A alternativa da urbanização integrada tem viabilizado a legalização e permanência de moradias de qualidade aceitável, dentro do tecido efetivamente urbanizado, em contraposição à produção de habitação de interesse social massificada em espaços periféricos (exemplo de iniciativas nesta modalidade podem ser encontrados nos casos de urbanização de assentamentos financiados pelo programa Habitar Brasil -BID).

No sentido de contribuir para a busca por uma alternativa viável (em termos sociais, econômicos e ambientais) de intervenção em assentamentos ilegais de baixa renda, o caso da regularização da comunidade Lauro Vieira Chaves em Fortaleza será apresentado a seguir. Ele virá trazer à tona esta tensão entre a consolidação da precariedade urbanística e social no espaço urbanizado ou a transferência do assentamento para um espaço periférico em conjuntos habitacionais verticalizados com tipologia habitacional homogênea. A fim de impedir a prática de remoção da comunidade, a regularização jurídica apresenta-se como um mecanismo de luta por aumento do valor das indenizações. Entretanto, as limitações de ordem urbanística serão apontadas, no sentido de encontrar possíveis alternativas para a abordagem eminentemente jurídica do problema da ilegalidade urbana.

4. MÉTODO EMPREGADO

A partir da demanda de regularização fundiária trazida pela Defensoria Pública do Estado do Ceará ao Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará, foi criado um Grupo de Trabalho para estudar o caso da comunidade Lauro Vieira Chaves e elaborar as plantas descritivas dos lotes necessárias à regularização.

Para sistematizar esta experiência e torná-la significativa para os objetivos do artigo, os autores se valeram de métodos diversos, como pesquisa bibliográfica referente ao direito à moradia e a programas de regularização fundiária na América Latina e no Brasil, de entrevistas com os principais agentes da ação de regularização analisada (Comunidade e Defensoria Pública do Estado), e de pesquisa documental nos relatórios elaborados durante o processo de negociação do conflito envolvendo o caso a ser discutido.

No que se refere à parte prática do trabalho, foram realizadas visitas em campo para localização e levantamento das unidades habitacionais a serem regularizadas. Além disso, foi

necessário o trabalho dentro do Escritório Modelo para elaborar o croqui de cada lote em software CAD e atrelar a eles as informações referentes a cada posseiro.

5. RESULTADOS

5.1. Diagnóstico da comunidade

A Comunidade Lauro Vieira Chaves está localizada nos bairros Montese e Vila União junto às imediações do Aeroporto Internacional Pinto Martins e tem esse nome devido à avenida homônima que a delimita. Os primeiros moradores que lá chegaram, por volta dos anos cinquenta, encontraram muita área desocupada e infra-estrutura praticamente inexistente e construíram suas próprias habitações, as quais permanecem no local até hoje. A comunidade foi crescendo à medida que chegavam mais pessoas, tanto de cidades interioranas como de outros bairros da capital.

Atualmente, existem cerca de 450 casas que ocupam uma área aproximada de 32.000m². Destes 3,2 hectares, parte é constituída dos fundos de um loteamento aprovado em 1938, e a outra parte ocupa uma gleba onde ainda não há registros de parcelamento nem do proprietário da terra. A população residente é composta, em sua grande maioria, de pessoas com renda salarial baixa, porém não apresenta indícios de criminalidade ou violência.

A localização da Comunidade é bastante privilegiada. Nos seus limites nascem duas grandes avenidas, a Avenida dos Expedicionários e a Luciano Carneiro, que dão acesso direto ao centro da cidade. Nas proximidades, existem escolas e hospitais, que são utilizados pelos moradores. Bem próximo da localidade, há um centro comercial considerado o segundo maior da capital, estando atrás somente do centro da cidade, que contém uma grande diversidade de lojas e serviços. Além disso, os moradores têm à sua disposição uma variedade de linhas regulares de ônibus que os permite deslocamento fácil a diversas áreas da cidade.

A ligação com a rede de abastecimento de água foi construída em sistema de mutirão, há cerca de quinze anos, quando os próprios moradores compraram toda a tubulação necessária e montaram a rede para atender as suas casas, e a companhia de abastecimento somente ligou o hidrômetro. Quanto ao esgotamento sanitário, são poucas as casas que possuem uma estrutura adequada. Muitas ainda utilizam o sistema de fossa séptica e sumidouro, como também lançam nas ruas boa parte das águas cinzas, que advém de torneiras, tanques, etc.

Durante muito tempo os moradores utilizavam campos de futebol que se localizavam dentro do terreno do aeroporto, onde eram realizados campeonatos de futebol envolvendo toda a comunidade, porém estes foram destruídos há oito anos pela administração do aeroporto. Com isso, a comunidade ficou desprovida de qualquer espaço onde se possa promover atividades de cunho esportivo-cultural. Essa deficiência persiste até hoje.

5.2. Descrição da política pública analisada

5.2.1 A copa de 2014 e o VLT na cidade de Fortaleza

O Atual contexto brasileiro de preparação para megaeventos esportivos tem trazido à tona os custos sociais da ilegalidade urbanística e os problemas relacionados à insegurança de posse das famílias em assentamentos ilegais. Com a justificativa de que as cidades precisam estar preparadas para receber o evento, diversas administrações locais têm realizado obras de toda ordem sem de fato avaliar a real necessidade e consequências de cada uma delas e principalmente sem tomar os procedimentos corretos para realizá-las.

Inúmeras famílias têm sido abordadas com ações de despejo de suas residências, sem maiores explicações. A maioria delas vive em assentamentos irregulares e não possui a escritura do imóvel, o que as torna vulneráveis à prática de violações dos direitos humanos, em particular do direito à moradia, uma vez que a ausência da escritura não permite que sejam indenizadas com o valor do terreno em que habitam, mas apenas com o valor da benfeitoria construída. Às vezes, chegam a receber propostas de remoção e posterior reassentamento em localidades distantes da anterior, com condições de infraestrutura urbana bem diferentes.

Raquel Rolnik, relatora especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Direito à Moradia Adequada, avalia negativamente a forma como tem sido realizadas as remoções e reassentamentos de pessoas devido aos megaeventos no Brasil. Para ela, as violações de direitos tem sido recorrentes e consistem basicamente em dois grupos. O primeiro refere-se à violação do direito à informação e participação, pois as comunidades não são informadas dos projetos que contemplam a sua remoção, o que retira sua chance de debater e apresentar alternativas. O segundo grupo refere-se à apresentação de alternativas de remoções injustas. São frequentes casos onde são oferecidos valores irrisórios de indenização às moradias deslocadas, insuficientes para adquirir outra moradia de padrão e localização semelhantes. Outra alternativa recorrente e igualmente violadora dos direito à moradia adequada é o reassentamento da população

deslocada em assentamentos periféricos. A definição de tais alternativas costuma ser unilateral, deixando à margem da negociação a comunidade atingida. (ROLNIK, 2011).

A cidade de Fortaleza, como muitas cidades brasileiras que sediarão os jogos de 2014, tem sido palco de investimentos para a realização das mais variadas obras que prometem dotar a cidade da estrutura necessária à recepção do evento, estrutura que deixaria bons legados para o desenvolvimento urbano. Grande parte dos investimentos se dá no campo da mobilidade. Em Fortaleza, além da linha de metrô, o Governo do Estado prevê, como principal obra de mobilidade urbana, a implantação de um novo sistema de transporte de passageiros denominado VLT – Veículo Leve sobre Trilhos. Para possibilitar a realização do empreendimento, o Governo alega a necessidade de reestruturação do Ramal Ferroviário Parangaba-Mucuripe e, para isso, a desapropriação de várias comunidades que ocupam áreas adjacentes ao leito ferroviário, espaço correspondente ao fundo de loteamentos aprovados e desvalorizados devido à proximidade com o trilho. O percurso de 12,7km do trilho passará por vinte e duas comunidades, podendo atingir cerca de 5 mil famílias (CEARÁ, 2011).

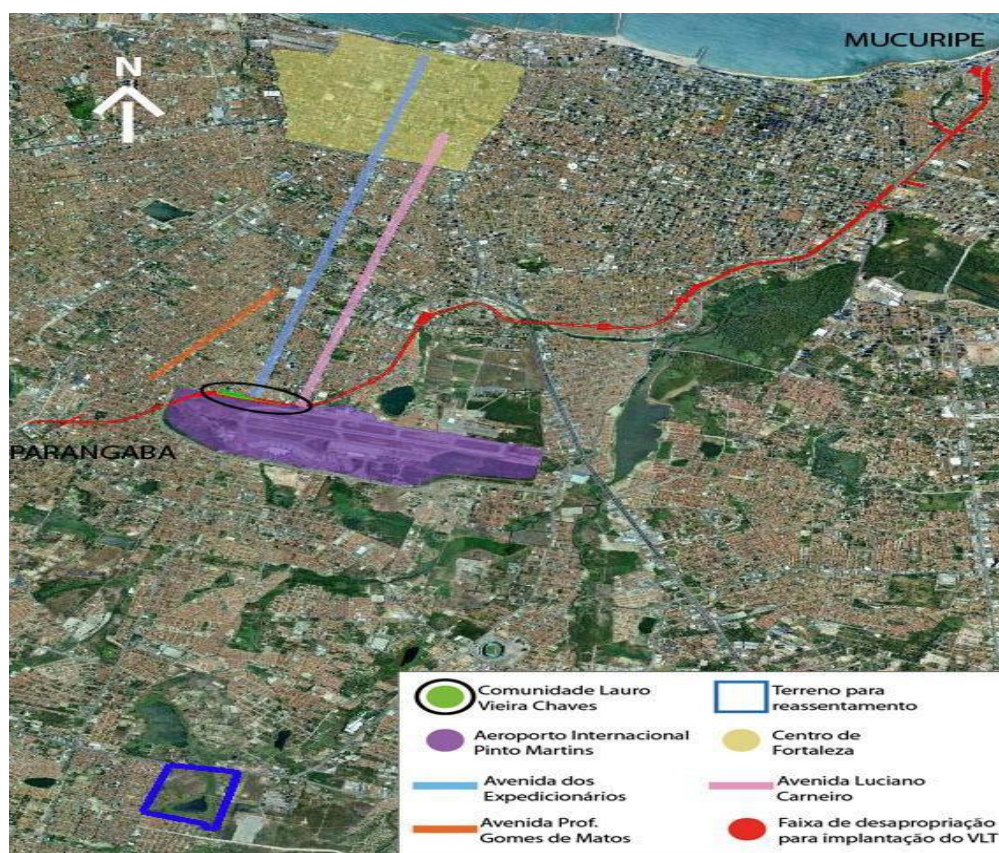


Figura 1 :Mapa de localização da Comunidade..

Fonte: :Elaborado pelos autores a partir de informações.

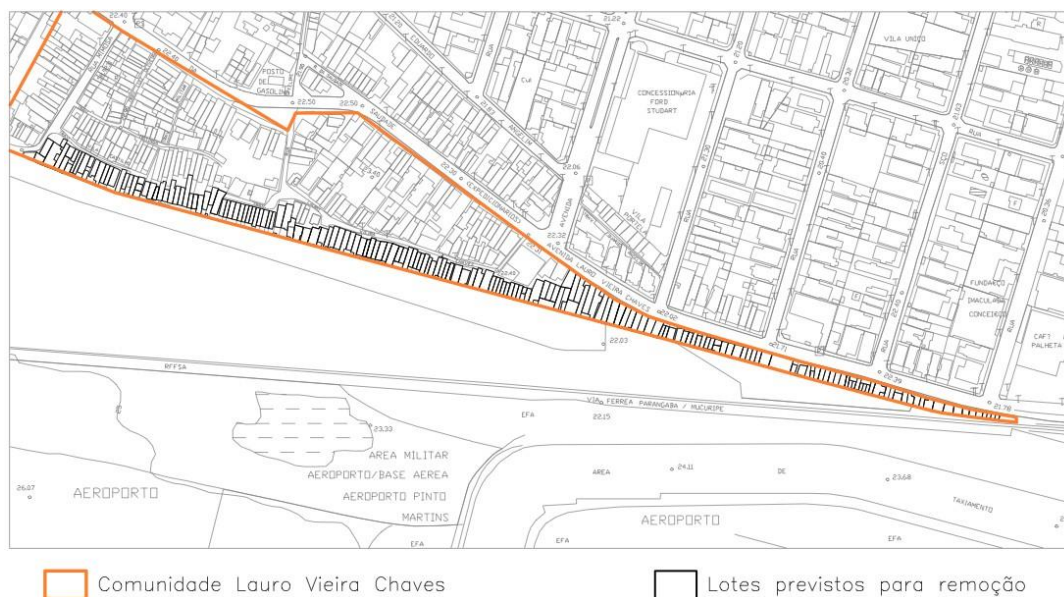


Figura 2 :Planta com a delimitação da comunidade e a marcação das casas a serem regularizadas devido à ameaça de remoção do projeto do VLT.

Fonte: elaboração dos autores a partir da base cartográfica da Prefeitura

A Lauro Vieira Chaves é uma das comunidades atingidas por esse projeto do VLT. Ela não está localizada exatamente no limite do trilho, mas o projeto prevê um desvio no traçado da linha férrea existente, atingindo a comunidade e levando à remoção parte de seus imóveis.

5.2.2 As propostas do Governo na negociação das remoções e a reação da comunidade

Primeiramente, nos primeiros meses de 2010, antes mesmo da aprovação do estudo de impacto ambiental, a comunidade foi abordada por funcionários de empresas terceirizadas que realizavam cadastros socioeconômicos na área atingida e levantamento métrico das unidades habitacionais a serem desapropriadas, sem fornecer informações detalhadas sobre a implementação do projeto. Em 6 de junho de 2011, ainda sem a aprovação do EIA/RIMA os moradores foram avisados, por meio de uma carta enviada pela Procuradoria Geral do Estado à cada endereço, sobre as futuras obras para implantação do VLT e convidados a uma reunião na qual o METROFOR pretendia negociar os valores de indenização de cada imóvel. Em 23 de setembro de 2011 foi expedida a licença prévia do empreendimento pela SEMACE.

A Comunidade procurou a Defensoria Pública, insatisfeita com a insuficiência de informações e inconformada com a proposta única de indenização. Após a atuação da Defensoria Pública orientando as comunidades nessa situação, realizando várias oficinas e exercendo

pressão sobre o poder público, o Governo recebeu uma comissão de moradores das várias comunidades existentes ao longo dos Trilhos e, nessa oportunidade, acenou com o reassentamento das famílias em unidades do PMCMV a serem construídas no bairro José Walter, em terrenos de localização mais periférica do que a Comunidade atualmente. Com a Ação Civil Pública distribuída em 4 de novembro de 2011, o Governo do Estado do Ceará mandou para a Assembleia Legislativa em Regime de urgência o projeto de lei que resultou na lei nº 15.056/2011, a qual previu reassentamento, indenização e aluguel social.

5.2.3 O Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Estado

A Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará montou recentemente um núcleo de Moradia e Habitação, que tem recebido as denúncias de violação dos direitos à moradia relacionados aos projetos da copa do mundo em Fortaleza. Este Núcleo, juntamente com os núcleos de Direitos Humanos e de Ações Coletivas, tem atuado no sentido de mediar o processo de negociação entre o Governo do Estado e a Comunidade, buscando sensibilizar o Estado para a adoção de um modelo de desenvolvimento urbano incluyente que respeite os direitos humanos das populações atingidas. Nesse sentido, vem desenvolvendo, desde julho de 2010, uma série de atividades e oficinas com as Comunidades dos trilhos ao longo do trecho Parangaba-Mucuripe e junto ao METROFOR.

O núcleo tem trabalhado em três linhas de ação. Uma visa encontrar alternativas ao projeto inicialmente apresentado, tais como: traçado da linha, elevação ou construção subterrânea. A outra visa a inclusão, no licenciamento ambiental, de alternativas à indenização proposta pelo Governo do Estado, destacando-se, nesse caso, o reassentamento das famílias em locais próximos.

Diante das atitudes irregulares tomadas pelo Estado no processo, a Defensoria Pública entrou com uma ação civil pública com o objetivo de vetar a licença expedida pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE). Na ação, a Instituição alega diversas irregularidades: 1- a incompetência do órgão Estadual (SEMACE) para o licenciamento de empreendimento que irradia impactos apenas de extensão local; 2 - o dever do órgão licenciador de realizar nova(s) audiência(s) pública(s) após as complementações do EIA/RIMA

incorporadas ao estudo; 3) violação da legislação urbanística, a qual estabelece que, nos casos de remoção de população de baixa renda, esta deve ser assentada no próprio bairro ou adjacências, após consulta obrigatória e concordância de 2/3 da população atingida; 4) ausência de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, e; 5) falta de Licença Urbanística, que representa autorização municipal para a implementação de projeto. (CEARÁ, 2011)

Embora tenha como objetivo prioritário impedir a remoção das comunidades atingidas, a Defensoria Pública considera, como última alternativa, a possibilidade da desapropriação. Nesse sentido, a terceira linha de ação do Núcleo de Moradia, caso não sejam acordadas novas alternativas ao projeto nem à indenização, é promover a regularização fundiária das comunidades com o objetivo de aumentar o valor da indenização a ser paga.

5.2.4 A Regularização fundiária como alternativa

A maioria das famílias atingidas pelas obras do VLT está localizada em assentamentos informais e não possuem a escritura do terreno onde residem. Dessa maneira, a indenização oferecida considera apenas a benfeitoria, ou seja, a casa construída, e não inclui o valor do terreno onde ela está situada, se não for apresentado documento que comprove a propriedade do mesmo. A regularização fundiária dos lotes permitiria aos moradores receber um valor mais justo de indenização, tendo em vista que, devido à boa localização das comunidades ao longo do trilho, o valor de mercado do terreno ocupado com frequência supera muito o valor da edificação existente. O documento de propriedade do terreno poderia contribuir para o estabelecimento de um valor de indenização que possibilitasse aos moradores encontrar moradia de qualidade em localização semelhante às suas condições atuais.

O núcleo de habitação da Defensoria escolheu a comunidade Lauro Vieira Chaves para iniciar a regularização fundiária considerando o nível de organização de seus líderes, o que facilitaria o processo. A Comunidade encontra-se assentada parte em terreno privado, um loteamento irregular, parte em terras cujo proprietário ainda não foi identificado. Para cada lote situado em terreno privado, a Defensoria Pública pretende entrar com ações de usucapião. Para os demais, utilizará o instrumento mais apropriado para regularização fundiária, dependendo do proprietário do terreno.

Para os processos de regularização fundiária, além da documentação referente ao posseiro e à comprovação do tempo em que este reside no local, é necessário a planta do lote a ser regularizado elaborada por um profissional técnico. Buscando ajuda técnica para este fim, a Defensoria Pública entrou em contato com o Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará e a demanda foi encaminhada ao Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo desta Universidade.

5.3. A ajuda dos estudantes de Arquitetura e Urbanismo no processo através do EMAU

No início do segundo semestre de 2011, a demanda da Defensoria referente às regularizações foi encaminhada ao Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo da UFC. Entendendo que a Moradia é um direito humano que deve ser defendido por meio da Arquitetura e do Urbanismo, o Escritório Modelo tomou a demanda como projeto de extensão e formou uma equipe de trabalho para prestar a assistência técnica requisitada no processo. A equipe se propôs a elaborar os croquis dos 203 lotes dos imóveis previstos na desapropriação da Comunidade Lauro Vieira Chaves.

5.3.1. A Metodologia utilizada na elaboração dos croquis

O levantamento dos lotes é realizado em duas fases: a primeira com trabalho de campo e a segunda dentro do próprio escritório. A primeira fase consiste na localização das parcelas que serão atingidas na planta do levantamento aerofotogramétrico disponível para a cidade de Fortaleza, datado de 1995. Como esse arquivo tem mais de quinze anos, houve uma certa dificuldade por parte dos alunos que realizavam esse trabalho, já que, ao longo do tempo, muitas mudanças foram feitas. Após a localização de todas as unidades, é elaborado o croqui do lote a partir da medição de cada um deles. Esta metodologia já havia sido utilizada pelo Departamento de Arquitetura da UFC para ações de apoio à regularização fundiária em outra comunidade (ver FREITAS; LIMA, 2012) Já no próprio escritório, os croquis elaborados em papel são digitalizados através da utilização de software CAD, e uma tabela digital, criada para o gerenciamento dessas atividades, é alimentada à medida que o trabalho de levantamento é realizado. A tabela, além de conter a informação de quais parcelas já foram levantadas e digitalizadas, contém os dados pessoais de cada posseiro.

Para elaborar a prancha final, foi utilizado um software que permite atrelar a imagem de cada croqui gerado no CAD ao banco de dados que contém as demais informações relativas a cada posseiro. Gera-se assim uma prancha final contendo o croqui, o memorial descritivo de cada parcela e os dados dos respectivos posseiros e seus confinantes, a qual será anexada ao processo de regularização fundiária de cada morador da comunidade.

O produto final entregue à Defensoria Pública do Estado constitui-se de um conjunto de pranchas referentes ao levantamento de cada um dos 203 lotes ameaçados de remoção.

5.3.2 Dificuldades no processo de regularização

O processo de elaboração destes croquis e a pesquisa bibliográfica a respeito do estado da arte das políticas de regularização fundiária revelaram uma série de limitações relacionadas à abordagem eminentemente jurídica da questão da ilegalidade fundiária por parte dos principais atores envolvidos.

Uma primeira ordem de dificuldades refere-se ao fato de que o registro do lote para cada posseiro dependerá da aprovação pela prefeitura de uma planta de reparcelamento do assentamento. Percebemos que a simples definição dos limites dos lotes de cada posseiro era uma tarefa difícil em um cenário onde não há limites oficiais de lotes, nem delimitação entre os espaços públicos e privados, nem endereço individualizado de cada edificação. A planta de reparcelamento será necessária para estabelecer tais limites, impedindo novas invasões de espaços comunitários e conflitos entre vizinhos. Além disso, a aprovação desta planta na prefeitura irá requerer o estabelecimento de exceções dos parâmetros urbanísticos legais vigentes tendo em vista que os tamanhos de lotes existentes, largura de vias e outros parâmetros não obedecem ao que está previsto na legislação municipal (vide figura 3), diferença entre o parcelamento aprovado na prefeitura e o desenho do assentamento existente.

Ao analisar as condições de habitabilidade existentes na comunidade, chegamos a uma segunda ordem de dificuldades da abordagem adotada que se refere à perpetuação das condições precárias de moradia. O simples rebaixamento dos parâmetros urbanísticos não será suficiente para assegurar o direito à moradia digna para os moradores tendo em vista as precárias condições urbanísticas do assentamento. Na comunidade identificamos lotes de 25m², com taxas de ocupação de 100%. Outros lotes possuem frentes voltadas para vielas estreitas que chegam a apresentar larguras inferiores a 1m, que, devido a sua extensão dificultam acesso a serviços públicos como coleta de lixo e serviços de emergência como bombeiros e ambulância. Há

sistemática ausência de recuos laterais e frontais.

Faz-se necessário a adoção de políticas de desadensamento, que seriam possíveis se considerarmos a existência de lotes vazios próximos ao assentamento.



Figura 3: Comparação entre o parcelamento aprovado pela prefeitura (em vermelho) e o desenho do assentamento existente.

Fonte: imagem fornecida pela SEINF/COURB da Prefeitura à defensoria do Estado

Aos estudantes de arquitetura que nunca tinham trabalhado com práticas de regularização fundiária, pareceu impossível a regularização lote a lote sem pensar na totalidade do assentamento. Entretanto, este tem sido o método adotado apesar da iniciativa do Escritório Modelo de posicionar o lote dentro da totalidade do assentamento. Um dos moradores, preocupado com o valor da indenização oferecido pelo Governo do Estado, contratou individualmente a um profissional a planta descritiva de seu imóvel, que foi executada nos moldes que as normas da ABNT sugerem para a situação. Percebe-se que a elaboração de 450 plantas destas não permitiriam a abordagem dos problemas urbanísticos do assentamento como um todo, em particular a questão da indefinição dos limites dos espaços coletivos de circulação. Esta questão somente será solucionada com a elaboração da planta de reparcelamento que inclui a redefinição e realinhamento dos limites dos lotes de cada posseiro, e pode vir a incluir a identificação de casas mais precárias a serem encaminhadas para novos assentamentos localizados em terrenos vazios dentro do mesmo bairro.

O instrumento ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) parece ser bastante adequado para considerar tais problemas urbanísticos destacados. Não apenas porque ele permitirá reduzir os parâmetros legais, mas porque ele obriga a realização de um plano urbanístico que considere as questões levantadas aqui. Além disso, a ZEIS permite o estabelecimento de novas normas de uso e ocupação determinando, por exemplo, limites de gabarito, desmembramento e remembramento de lotes, alteração de uso etc.

Ele pode também assegurar que o espaço do assentamento seja sempre destinado a habitação de interesse social, dificultando uma prática comum de venda dos lotes legalizados para uma classe de renda superior. Tal objetivo - a ser perseguido considerando a enorme demanda habitacional de baixa renda no país - fica impossível de ser perseguido se a regularização se der apenas com a transferência da propriedade do lote para cada posseiro, sem o estabelecimento de uma ZEIS e sem a aprovação de um plano específico para a área.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da literatura a respeito das práticas recentes de regularização fundiária para habitação de interesse social no contexto da América Latina revela algumas questões que puderam ser ilustradas no caso apresentado. Em particular, as limitações da abordagem eminentemente jurídica da regularização fundiária puderam ser confirmadas no sentido de que a titulação da cidade ilegal, da forma como ela se apresenta, não constitui uma solução definitiva na busca de cidade sustentáveis, apesar das vantagens em termos econômicos frequentemente destacadas. As questões urbanísticas apontadas no caso da comunidade Lauro Chaves - como precariedades de acessibilidade, alto adensamento e invasões de espaços coletivos - não são enfrentadas com a abordagem jurídico-econômica do problema da ilegalidade. Além disso, o objetivo do planejamento incluído de reservar terras valorizadas e servidas de infraestrutura para a população de baixa renda não pode ser efetivado sem uma atuação nas normas que regulam a ocupação do espaço urbano por meio do instrumento ZEIS.

Neste sentido é importante destacar que a atuação dos estudantes de arquitetura no processo de regularização fundiária e o estudo urbanístico elaborado para tal finalidade mostrou-se fundamental para empoderar a comunidade no processo de negociação com o Estado sobre as alternativas de indenização das casas desapropriadas pelo VLT.

O processo de negociação e questionamento do projeto resultou na alteração do projeto inicial no sentido da diminuição da quantidade de casas a serem removidas. Fez ainda surgir uma nova opção de reassentamento em um terreno vazio, de propriedade de prefeitura, localizado dentro do bairro do Montese, em uma área classificada como ZEIS vazia pelo Plano Diretor Municipal de 2009.

De fato, as limitações da abordagem eminentemente jurídica da regularização fundiária apontadas ao longo deste trabalho não pretendem invalidar as ações de regularização jurídicas de assentamentos informais. Reconhece-se que tais práticas cumprem um importante papel social de proteger o direito à cidade estabelecido pela Constituição Federal, embora frequentemente desconsiderados na prática. Reconhece-se ainda o seu papel político, sua capacidade de chamar atenção para um processo excludente de produção da cidade, fomentado muitas vezes pelo poder público, como no caso estudado. No entanto, é importante que os atores envolvidos tenham clareza do papel das normas urbanísticas e do planejamento urbano nas práticas de regularização, sob a pena de se incentivar um processo de urbanização que não considera o bem comum dos habitantes da cidade e atende apenas a interesses particulares.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Manual de regularização fundiária plena**. Brasília, 2007.

CEARÁ. Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará. Ação civil pública com pedido de antecipação de tutela. Superior Tribunal de Justiça. Governo do Estado do Ceará e SEMACE. Relator: José Lino Fonteles da Silveira, Sâmia Rocha Farias Maia, Amélia Soares da Rocha. 04 de novembro de 2011.

DENALDI, Rosana. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses**. 2003. 242f. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://rosanadenaldi.com/PDF/Tese%20completa.pdf>>. Acesso em: 27 abril. 2012.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FREITAS, C.F.S.; LIMA, L.S. Cadastro territorial e SIG no processo de regularização fundiária: o caso da ZEIS do Planalto Pici em Fortaleza, Ceará. In: Anais do SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS GEODÉSICAS E TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO, 4., 2012. Recife: 2012.

INSTITUTO PÓLIS. **Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar.** São Paulo, 2002.

ROLNIK, R. Raquel Rolnik: removidos pelos megaeventos são os últimos a saber. [28 de julho de 2011]. **Entrevista concedida a Manuela Azenha para o site “Vi o mundo: o que você não vê na mídia.”** Disponível em: <www.viomundo.com.br/entrevistas/raquel-rolnik-removidos-pelos-megaeventos-sao-os-ultimos-a-saber.html> Acesso em: 27 abril. 2012.