

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Fulvio de Sans Lessa da Rosa

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
Conquista heroica do bairro Getúlio Vargas em Camaquã**

Porto Alegre

2012

Fulvio de Sans Lessa da Rosa

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
Conquista heroica do bairro Getúlio Vargas em Camaquã**

Monografia apresentada junto a Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – como requisito para obtenção do grau de especialista em gestão pública municipal.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Bittencourt Meira

Porto Alegre

2012

Fulvio de Sans Lessa da Rosa

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:
Conquista heroica do bairro Getúlio Vargas em Camaquã**

Monografia apresentada junto a Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – como requisito para obtenção do grau de especialista em gestão pública municipal.

Conceito final:

Aprovado em de de

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. - Instituição

Prof. Dr. - Instituição

Prof. Dr. - Instituição

Orientador – Prof. Dr. Fabio Bittencourt Meira - UFRGS

*À minha esposa Maria Teresa e minha filha
Isabella, pelo estímulo e pela carinhosa
compreensão aos meus momentos de ausência
em função deste trabalho.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Orientador Prof. Dr. Fábio Bittencourt Meira e à tutora Greice de Rossi pelas pertinentes críticas e brilhantes sugestões que contribuíram para ampliar meus conhecimentos e fortalecer minha formação.

À Coordenadora de Tutoria, Raquel Engelmann Machado pelo apoio e pela sincera dedicação demonstrada para que o curso chegasse ao fim com seus objetivos alcançados, o meu muito obrigado.

Agradeço a Universidade Federal do Rio Grande do Sul cujo vínculo à Universidade Aberta do Brasil possibilitou-me participar o Programa Nacional de Formação em Administração Pública como aluno do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal.

Aos meus colegas da Procuradoria Municipal de Camaquã pela inestimável colaboração com o processo objeto deste trabalho, minha sincera gratidão.

Aos servidores municipais e estagiários que trabalham no processo de regularização fundiária do bairro Getulio Vargas agradeço o companheirismo e colaboração permanente.

Muito obrigado ao Prefeito Ernesto Molon, aos Secretários Municipais do Trabalho e Ação Social, Infraestrutura, Fazenda, Meio Ambiente, Chefe do Setor de Cadastro Imobiliário, do Departamento de Habitação e Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/Bairro Getulio Vargas, assim como ao Núcleo de Pesquisas Históricas de Camaquã, pelo idealismo, trabalho e disponibilização de documentos para estudo e análise voltados a este trabalho.

Expresso aos Colegas de Pólo e especialmente aos Colegas de Camaquã, minha gratidão pela amizade colaboração, dicas e palavras de estímulo.

Agradeço, acima de tudo, ao Senhor, que por sua imensa graça oportunizou-me fazer este curso que tanto almejei. Sem Ele jamais teria a alegria e a satisfação de alcançar este objetivo.

*Louvai o Senhor, porque ele é bom;
porque eterna é a sua misericórdia.
Salmo 117*

RESUMO

A proposta deste trabalho é relatar o processo de regularização fundiária do Bairro Getúlio Vargas em Camaquã, enquanto atendimento de demanda social, analisando-o quanto ao cumprimento das exigências da Lei 11.977/2009, identificando quais as irregularidades jurídicas e deficiências de infraestrutura do bairro seriam necessárias reparar para a efetivação do processo e quais as irregularidades jurídicas, urbanísticas e sociais foram objeto do projeto e solucionadas com êxito no seu curso, como forma de eficaz atendimento dos pressupostos do efetivo processo de regularização fundiária. A decisão de fazer este relatório de intervenção resultou do fato de este pesquisador ter sido responsável pelo impulso inicial do projeto, sua elaboração e coordenação do processo relatado, o que permitiu conhecimento dos fatos e o entusiasmo por representar também uma forma de avaliação do trabalho com vistas ao seu aperfeiçoamento. Para tanto foram pesquisadas através de entrevistas e levantamentos documentais as demandas sociais, deficiências jurídicas e de infraestrutura existentes no aglomerado, resultando na avaliação de que o processo deverá atender as exigências mínimas da Lei, porém impondo-se sejam atendidas as demais demandas dos moradores do bairro, como forma de atingir o objetivo de resgate ético contido na nova Lei que disciplina a regularização fundiária no Brasil.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Demandas sociais. Infraestrutura. Deficiências jurídicas.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	OBJETIVOS	17
2.1	OBJETIVO GERAL.....	17
2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	17
3	REFERENCIAL TEÓRICO	18
3.1	O DIREITO À MORADIA E HABITAÇÃO	18
3.2	CONTEÚDO DO DIREITO À MORADIA	20
3.3	NATUREZA DO DIREITO À MORADIA.....	20
3.4	CARACTERÍSTICAS DO DIREITO À MORADIA E DO DIREITO DE HABITAÇÃO	21
3.5	DIREITO À CIDADE E À CIDADANIA	22
3.6	ESTATUTO DA CIDADE.....	23
3.7	PLANO DIRETOR	26
3.8	PLANEJAMENTO URBANO.....	29
3.8.1	Requisitos básicos para abertura de loteamentos segundo a Lei 6.766/1979	32
3.9	INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	34
3.9.1	Evolução legislativa até a edição da Lei 11.977/2009	35
3.9.2	Instrumentos da regularização fundiária trazidos com a Lei 11.977/2009	39
4	DESENVOLVIMENTO.....	46
4.1	BREVE HISTÓRICO DE CAMAQUÃ.....	46
4.2	CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DO MUNICÍPIO DE CAMAQUÃ	48
4.3	CRESCIMENTO E EXPANSÃO URBANA DA CIDADE DE CAMAQUÃ	51
4.4	ORIGENS DO BAIRRO GETÚLIO VARGAS	59
4.5	O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO PARCIAL DO BAIRRO.....	65
4.5.1	O bairro como ZEIS-e e o surgimento da Lei 11.977/2009.....	68

4.5.2 Ações comunitárias e principais demandas sociais do bairro	70
4.5.3 As irregularidades jurídicas e deficiências de infraestrutura	74
4.6 O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO GETÚLIO VARGAS	79
4.6.1 Ações de planejamento que antecederam o processo	80
4.6.2 Das etapas realizadas	82
4.6.3 Das etapas a realizar.....	85
4.6.4 Finalização do processo.....	86
5 CONCLUSÕES.....	88
APÊNDICE A – RESULTADO DE ENTREVISTA I.....	95
APÊNDICE B – RESULTADO DE ENTREVISTA II.....	96
APÊNDICE C – RESULTADO DE ENTREVISTA III.....	97
APÊNDICE D – TABELA EXPLICATIVA DE GRÁFICO I	98
APÊNDICE E – TABELA EXPLICATIVA DE GRÁFICO II	99
APÊNDICE F – TABELA EXPLICATIVA DE GRÁFICO III.....	100
APÊNDICE G – ROTEIRO DE ENTREVISTA I.....	101
APÊNDICE H – ROTEIRO DE ENTREVISTA II	103
APÊNDICE I – ROTEIRO DE ENTREVISTA III	104
ANEXO A – FOTOGRAFIAS	105
ANEXO B – PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO GETÚLIO VARGAS	108

1 INTRODUÇÃO

Existe em Camaquã um bairro denominado “Getúlio Vargas”. É um loteamento irregular, ocupado por famílias de baixa renda, que foram se instalando em uma área pública municipal na segunda metade da década de oitenta. Segundo o Plano Diretor então vigente, essa gleba urbana era destinada à *Bacia de Oxidação do Esgoto Cloacal* da cidade.

O bairro Getúlio Vargas cresceu e está localizado na margem da BR 116, entre os dois mais importantes cursos de água da zona urbana, os quais passam por baixo da pista de rolamento. O Arroio Duro é represado à montante por uma barragem de irrigação e a Sanga do Passinho é o local onde é lançado quase cem por cento do esgoto cloacal da cidade. Sem controle de vazão nas chuvas fortes essa sanga frequentemente alagava a área do bairro, causando estragos e doenças.

No ano de 1995 houve uma grande enxurrada, ocasião em que a insuficiência de vazão da sanga represou as águas junto à estrada fazendo submergir o bairro inteiro. Em ato de desespero, os moradores do bairro subiram a BR 116, interromperam o trânsito e começaram a abrir a estrada com pás, picões e enxadas de modo a permitir a passagem da água que cobria suas habitações. A ação da comunidade comoveu o Brasil inteiro. As águas baixaram e o bairro foi reconstruído pelos moradores no mesmo local. O Poder Público não ofereceu outra área para ocupação.

O Governo Federal recompôs a Estrada construindo uma ponte que liberou a passagem da água da sanga.

Em fevereiro de 1999, o autor deste relatório subscreveu um requerimento ao Ministério Público Estadual -contendo farta documentação – e denunciando esse autêntico *estado de coisas*¹ revelando sua indignação diante do descontrole da expansão urbana, formação de loteamentos irregulares, ocupação de áreas de risco, de preservação permanente e áreas públicas; e o descaso do Governo Municipal para com os valores urbanísticos, paisagísticos, históricos, culturais e arquitetônicos do município.

Foi instaurado o Inquérito Civil nº 18/1999 para apurar, entre todas as questões acima, a responsabilidade do Município na formação do bairro Getúlio Vargas instalado em área pública, de preservação permanente e considerada de risco.

¹ “As demandas reprimidas correspondem a ‘estados de coisas’ ou ‘não decisões’”. (RUA, 2009, p. 70).

No ano de 2000 houve eleições e troca de governo; quando o autor deste relatório assumiu a Procuradoria do Município. Logo entrou em vigor a Emenda Constitucional 26 e depois a promulgação do Estatuto da Cidade. Em 2004 foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta entre Município e Ministério Público através do qual a Administração obrigou-se a iniciar a remoção dos moradores do bairro Getúlio Vargas e outros aglomerados em situação semelhante. O Ministério Público proibiu novas construções e a ligação de luz e água para casas construídas em áreas irregulares.

A obrigação assumida pelo Município foi de remover no mínimo trinta habitações por ano. A partir dessa data o Governo passou a preocupar-se com a realização de um projeto capaz de atender a obrigação assumida.

O bairro Getúlio Vargas é formado por aproximadamente 700 habitações. Ao custo mínimo de vinte mil reais por habitação e mais toda infraestrutura e equipamentos do novo bairro, a remoção representaria mais de 50% da arrecadação do Município. Ou seja, investimento viável somente se fracionado em duas décadas. Por essa razão, as remoções começaram por outro aglomerado denominado bairro Assomuca que tem próximo de cem sub habitações.

Desde essa ocasião, alegando a formação de laços comunitários, os moradores do bairro passaram a externar que lastimavam ter que mudar-se do local. Sensível ao clamor dos moradores, e com foco no custo da remoção do assentamento, o Município buscou junto ao Ministério Público a avaliação da Sanga do Passinho após a construção da Ponte pelo DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem). O resultado foi positivo. Com a construção da ponte acabara o risco de nova enchente. O Departamento de Assessoramento Técnico do Ministério Público emitiu um documento afirmando que o bairro deixara de ser considerado área de risco. Com isso, no ano de 2008, abriu-se a porta para o Município promover a regularização fundiária do bairro através do Projeto More Legal da Corregedoria de Justiça do RS.

Nessa época já estava vigente o Plano Diretor do Município (Lei nº 1.051/2007) no qual o bairro Getúlio Vargas havia sido inserido como Zona de Especial Interesse Social para fins de regularização fundiária. O processo foi iniciado, mas houve inquietação no bairro. Os moradores permaneciam descontentes, na medida em que os ocupantes das áreas mais a margem do Arroio Duro e da Sanga do Passinho, ainda teriam de ser removidos por serem consideradas áreas de preservação permanente. Assim sendo, somente 1/3 do bairro poderia ser regularizado.

A Administração recebeu fortes demandas de setores ambientalistas que pugnavam pela remoção das ocupações das áreas de preservação, assim como mostravam preocupação com questões voltadas a paisagismo e segurança urbana.

Destarte, o Governo Municipal se viu diante das seguintes questões: A comunidade do Bairro Getúlio Vargas realmente ficará melhor se for mantida onde está? Ocorrerão perdas para a comunidade se a remoção for realizada aos poucos, segundo as forças do Erário? Qual o impacto do Município no enfrentamento do custo total para promover a remoção do Bairro? Do ponto de vista ambiental, o que será mais impactante: Remover o assentamento ou mantê-lo mediante regularização? E as irregularidades no parcelamento do solo: Deverá ser permitida a permanência de terrenos e ruas em dimensões abaixo das metragens mínimas da legislação vigente? E a falta de infraestrutura?

Através de novos estudos buscou-se a possibilidade de descaracterização daquelas áreas de preservação permanente para manter o bairro no local, até que em julho de 2009 foi promulgada a Lei 11.977 que, no bojo do Programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal, disciplinou a regularização fundiária de assentamentos subnormais.

Nos termos da Lei 11.977/2009, observadas certas providências tornaram-se possível promover a regularização fundiária de ocupações em área pública e de preservação permanente. Diante dessa nova Lei, e com base nela, com o entusiasmo da comunidade beneficiária, foi iniciado o processo de regularização da totalidade do Bairro Getúlio Vargas.

À luz dos referenciais teóricos e com o conhecimento apropriado ao longo do curso, o presente trabalho apresenta-se na forma de relatório de intervenção. Contém a descrição do surgimento da demanda social, a identificação das irregularidades jurídicas e deficiências de infraestrutura urbana do bairro, o planejamento e execução do projeto de regularização fundiária do bairro Getulio Vargas de Camaquã. Produz uma avaliação da execução desse projeto de modo a identificar quais as irregularidades jurídicas, urbanísticas e sociais foram objeto do projeto e solucionadas com êxito no seu curso.

Os dados primários foram coletados via entrevistas realizadas com moradores do bairro, com representante do Núcleo de Pesquisas Históricas de Camaquã, com o Secretário Municipal da Infraestrutura e com as Assistentes Sociais do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS do Bairro Getulio Vargas. Além de informações extraídas de análise documental em mapas dos Setores de Cadastro Imobiliário da Secretaria Municipal da Fazenda e do Setor de Obras da Secretaria Municipal da Infra Estrutura. Procedeu-se ainda o

estudo da Legislação ambiental do Município e a observação direta do comportamento dos moradores durante os atos referentes às etapas do processo de regularização fundiária. As entrevistas com o Secretário Municipal da Infraestrutura e com as Assistentes Sociais foram gravadas, as demais foram transcritas.

Os dados secundários foram obtidos através de pesquisas: i) em documentos da Procuradoria do Município, relativos ao Inquérito Civil nº 18/99 instaurado pelo Ministério Público Estadual para investigar a existência de loteamentos irregulares no Município de Camaquã; ii) em material fotográfico, notícias publicadas na imprensa local, atas de reuniões e manifestações de organizações do Município; iii) em documentação referente ao processo legal de regularização fundiária do Bairro Getúlio Vargas, instaurado pelo Município de Camaquã; iv) em documentos obtidos junto ao Departamento de Planejamento da Secretaria Especial de Governo do Município de Camaquã.

Foi realizada uma análise qualitativa dos dados coletados, pois se estava tratando de ações de natureza jurídico-processual, infraestrutural e urbanística do bairro e sociais com os moradores beneficiários do processo, frente à regularização fundiária daquela ocupação subnormal.

O presente trabalho está organizado na forma apresentada a seguir: Na seção 3 apresenta uma visão, ainda que sintética, do direito à moradia e habitação buscando compreendê-los e distingui-los. Ao depois apresenta o direito à cidade e à cidadania como noção essencial ao entendimento do Estatuto da Cidade que é logo sintetizado na condição de Lei que regulamentou o Capítulo da “Política Urbana” constante da Constituição Federal. O Plano Diretor é analisado como instrumento básico da política de desenvolvimento dos municípios, pelo que o trabalho enfrenta a questão do planejamento urbano e a necessidade de recriar as cidades fazendo-as sustentáveis social, econômica e ambientalmente. Na seção 3.6 são alinhados os instrumentos jurídicos para a regularização fundiária, surgidos até a edição da Lei 11.977/09 e imediatamente são analisados os instrumentos jurídicos de regularização fundiária trazidos pela nova Lei. Na seção 4 é desenvolvido o histórico de Camaquã, suas características socioeconômicas, modo de crescimento e expansão urbana chegando-se a origem do bairro Getúlio Vargas, sua formação, deficiência e calamidades sofridas com enchentes buscando caracterizar o perfil de seus moradores, suas demandas sociais e suas conquistas. Assim, são apresentados os fatos sociais e políticos que culminam na elaboração do projeto de regularização do bairro, detalhando as etapas jurídicas preparatórias a instauração do processo propriamente dito e as ações finais do processo até o estágio em que

se encontra, qual seja, no registro da demarcação urbanística, o que é feito nas seções 4.6.1 à 4.6.3. Conclui-se, por derradeiro por afirmar que o processo poderá chegar ao fim almejado, sendo feitas recomendações para o seu êxito completo, significando conquista heroica da comunidade do bairro Getúlio Vargas.

2 OBJETIVOS

Os objetivos do trabalho se dividem em Geral e Específicos.

2.1 OBJETIVO GERAL

Avaliar a execução do projeto de regularização fundiária do bairro Getúlio Vargas, no município de Camaquã.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos são:

- a) descrever a origem do bairro, suas ações comunitárias e principais demandas sociais;
- b) identificar as irregularidades jurídicas e as deficiências de infraestrutura urbana do bairro Getúlio Vargas, segundo as exigências da Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979² para zonas habitacionais declaradas como de interesse social (ZHIS);
- c) descrever o processo de regulação fundiária do Bairro Getúlio Vargas;
- d) identificar quais as irregularidades jurídicas, urbanísticas ou sociais foram objeto do projeto e solucionadas com êxito no seu curso.

² Lei 6.766/79 - Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo apresenta-se os aspectos teóricos que serviram como base para o desenvolvimento deste trabalho. Inicialmente são abordados os conceitos e noções sobre direito de moradia e habitação. Logo após adentra-se na compreensão do direito à cidade e cidadania. Em seguida aborda-se o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e o planejamento urbano. Depois é explanada noção sobre os requisitos básicos para abertura de loteamentos urbanos, culminando com uma exposição sobre os instrumentos jurídicos para a regularização fundiária.

3.1 O DIREITO À MORADIA E HABITAÇÃO

Na temática da regularização fundiária é muito importante a compreensão do significado e distinções do *direito à moradia* e *direito de habitação*. A regularização fundiária é a política de habitação social para cumprimento da função social da propriedade e garantia às populações, sobretudo de baixa renda, ao exercício do direito à moradia.

A questão do *lugar para ficar* está intimamente ligada aos anseios do ser humano e diretamente relacionada com sua sobrevivência e com seus direitos à privacidade, ao segredo doméstico, à própria liberdade dentro de um espaço – ainda que limitado -, à propriedade privada, etc. É desejo de cada indivíduo a localização fixa e duradoura, em local confortável e habitável.

Essa valorização da moradia pela sociedade brasileira elevou-a a condição de direito fundamental insculpido na Emenda Constitucional 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou o art. 6º da Carta Magna para colocar o direito a moradia como direito social ao lado de direitos como a educação, saúde, trabalho e segurança.

O correto entendimento dos institutos jurídicos passa pela compreensão do que seja domicílio e residência, e como evoluíram e se caracterizaram tais conceitos.

O art. 70 do Código Civil (BRASIL, 2002) define que domicílio é o lugar de habitação do indivíduo, onde estabelece sua residência com ânimo definitivo. O art. 72 considera o domicílio da pessoa natural o lugar onde exerce a atividade profissional. Resulta que o critério

identificador do domicílio e do ânimo definitivo é o local onde o indivíduo exerce suas atividades e interesses.

A doutrina afirma que a diferenciação entre domicílio e residência está em que o primeiro é conceito jurídico, criado pela própria lei e através do qual, para efeitos jurídicos, se presume estar presente a pessoa em determinado lugar. Já residência é uma relação factual, é o lugar em que a pessoa habita ou tem o centro de suas ocupações. A essência do primeiro é jurídica e corresponde a necessidade de fixar a pessoa em determinado local; a essência da segunda é meramente de fato.

A noção de habitação tem como prisma, portanto, uma relação puramente de fato, sendo o local em que a pessoa permanece, por acaso. Na habitação, o elemento volitivo da pessoa ao pretender habitar determinado local configura-se como temporário, embora a locução *habitatio*, de *habire*, tenha o significado de residir, morar, trazer habitualmente, que, em sentido geral quer exprimir o local em que se mora ou se reside, ou em que, habitualmente, se encontra a pessoa, significando, praticamente, a morada, a casa, a vivenda em que alguém habita. (SOUZA, 2008, p. 42-43).

Por sua vez, o sentido literal do termo moradia toma conotações verdadeiramente significativas, mormente em nosso direito, já que, partindo de seu conceito, busca-se a proteção da função social da propriedade e de outros direitos interdependentes e irrenunciáveis.

A habitação, num primeiro momento, pode ser conceituada como permissão conferida a alguém para fixar-se em um lugar determinado, para atender aos seus interesses naturais da vida cotidiana, mas de forma temporária ou acidental, tratando de uma relação de fato, entre sujeito e coisa, sendo objeto de direito.

A *moradia* consiste em bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, a qual permite a sua fixação em lugar determinado, bem como a de seus interesses naturais na vida cotidiana, estes, sendo exercidos de forma definitiva pelo indivíduo, recaindo o seu exercício em qualquer pouso ou local, desde que objeto de direito juridicamente protegido. O bem da moradia é inerente à pessoa e independe de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. A moradia é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial. Residência é o simples local onde se encontraria o indivíduo, e a habitação é o exercício efetivo da moradia sobre determinado imóvel. Destarte, preleciona Souza (2008), a moradia é uma situação de direito reconhecida pelo ordenamento jurídico, assim como ocorreu com o domicílio em relação à residência, na interpretação mencionada acima. A moradia é, pois, uma qualificação legal reconhecida como direito inerente a todo o

ser humano, notadamente, em face da natureza de direito essencial referente à personalidade humana.

Os conceitos de habitação e moradia são muito próximos, mas não se confundem. Encerram valores diferentes. Na habitação o enfoque é o local, o bem imóvel, ou seja, o objeto. Habitação se exerce em uma hotelaria, numa casa de praia, em um *flat*, etc. No caso do conceito de moradia, esta é concebida sob o enfoque subjetivo, pois pertence à pessoa o exercício da moradia, sendo-lhe inerente, havendo o dever de outrem possibilitar o exercício da moradia à coletividade, dever este não só do Estado, mas também de quem por ele atua, facilita ou representa.

3.2 CONTEÚDO DO DIREITO À MORADIA

Segundo definição da Agenda Habitat para Municípios (FERNANDES, 2003) a adequada moradia compreende adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, incluindo segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infraestrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde e adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos, devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível. Tais elementos, apesar das características de natureza patrimonial, cercam a direita à moradia dada à proteção existente que é garantida ao indivíduo.

3.3 NATUREZA DO DIREITO À MORADIA

Com origem no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DECLARAÇÃO..., 1948), constitucionalmente o direito à moradia é direito básico e elementar de cada indivíduo, em que pese ser enquadrado como direito social.

A justificativa para a decisão de colocar o direito à moradia como direito social, segundo Souza (2008), está no fato de permitir maior estruturação da legislação infraconstitucional, no sentido de preservá-lo, a fim de proteger o indivíduo, sem que, sob o pretexto de proteger a coletividade, seja sacrificado. Ou seja, afasta-se, assim, a possibilidade

de sacrificar o direito à moradia de uma pessoa ou de algumas delas, sob o pretexto de benefício social. Se o direito à moradia fosse incluído apenas como direito individual, teria fragilidade diante do interesse da função social que o limita.

3.4 CARACTERÍSTICAS DO DIREITO À MORADIA E DO DIREITO DE HABITAÇÃO

A moradia pode ser classificada nas suas diversas manifestações, isto é, como bem referente à integridade física, à integridade psíquica ou à integridade moral, tendo-se o direito à moradia como um dos bens de personalidade atrelados à integridade pessoal, de forma que toda pessoa tem direito a que se respeite sua integridade física, psíquica e moral para o exercício do direito adequado de moradia.

O direito à moradia tem as seguintes características, não só por ser direito humano e fundamental, mas por tratar-se de um direito de personalidade: intransmissibilidade, indisponibilidade, irrenunciabilidade, universalidade, inviolabilidade, interdependência- quanto aos efeitos dos demais direitos da personalidade, além de ter caráter extrapatrimonial, de ser impenhorável, vitalício, necessário, essencial, oponível *erga omnes*³, absoluto e imprescritível (SOUZA, 2008, p.189, grifo do autor).

Já o direito de habitação tem as seguintes características: é direito real, prescritível, não-vitalício e temporário, renunciável, transmissível ou cedível, exceto na forma gratuita, não universal – no sentido de que o gozo do direito de habitação dependerá da relação jurídica constituída com o objeto – e, por fim, penhorável e sujeito à hipoteca.

Em síntese, a efetivação do direito à moradia é instrumentalizada pelo direito a habitação. São, portanto, direitos que se completam, como na teoria dos círculos concêntricos.

³ *Erga omnes* – do latim, contra todos – significa que o dever de respeito àquele direito é atribuído a todas as pessoas.

Figura 1 – Teoria dos círculos concêntricos



Fonte: Souza (2008, p. 352)

3.5 DIREITO À CIDADE E À CIDADANIA

“Direito à Cidade” é um conceito criado em 1968 pelo filósofo francês Henri Lefebvre, significando o conjunto de exigências legítimas para a existência de condições de vida satisfatórias, dignas e seguras nas cidades, quer para os indivíduos, quer para os grupos sociais.

Em 2005, no Fórum Social Mundial de Porto Alegre, foi aprovado um documento intitulado “Carta Mundial do Direito à Cidade” a ser submetido à aceitação da UNU-Habitat, da UNESCO. A Carta propõe uma espécie de constituição urbana transnacional, para todas as cidades do mundo, definindo o Direito à Cidade como “[...] o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social [...]” (FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, FÓRUM MUNDIAL URBANO, FÓRUM SOCIAL URBANO, 2005, p. 2); é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos concebidos integralmente inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui o direito à liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e a pluralidade ética, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia de preservação da herança histórica e cultural.

Cidadania é um dos cinco fundamentos do Estado Brasileiro.

O conceito envolve três dimensões distintas e complementares entre si, quais seja a civil, a política e a social. Tais dimensões são percebidas no contexto da história britânica, na qual são consagrados os direitos civis no século XVII, os direitos políticos, no século XVIII e os direitos sociais a partir do século XIX. Os primeiros absorvem a perspectiva da liberdade individual e da igualdade formal. Os políticos se referem à possibilidade de participação nos negócios do governo, direta ou indiretamente. E com os direitos sociais, ancorados em uma concepção alargada de justiça, cuida-se de oferecer a todos, indistintamente, um padrão de bem-estar razoável, segundo o ponto de vista prevalecente na sociedade (DIAS, 2010, paginação irregular).

O sociólogo Herbert de Souza (1994, p. 13) ao definir “cidadão” apresenta os elementos para a definição de cidadania:

Cidadão é um indivíduo que tem consciência de seus direitos e deveres e participa ativamente de questões da sociedade. Tudo o que acontece no mundo, acontece comigo. Então eu preciso participar das decisões que interferem na minha vida. Um cidadão com um sentimento ético forte e consciente da cidadania não deixa passar nada, não abre mão desse poder de participação (...). A idéia de cidadania ativa é ser alguém que cobra, propõe e pressiona o tempo todo.

Conforme Ariane Marzzio (2011, não paginado), a palavra cidadania tem vários sentidos, mas essência única: “... o direito de viver com dignidade e em liberdade”. Vincula-se, portanto, ao exercício pleno dos direitos civis, políticos e sociais.

Segundo a origem da palavra, cidadão é aquele que vive na cidade. E o seu morador, o seu habitante. Numa acepção mais profunda, cidadão é aquele que faz parte do corpo social organizado. Cidade, cidadão e cidadania têm o mesmo radical latino *civitas*, o lugar onde os homens vivem em aglomerados urbanos, tendo certos direitos e deveres mutuamente respeitados. Percebe-se, pois, a grande intimidade de sentidos que têm essas expressões. Hoje, tanto por preceito constitucional e infraconstitucional, como veremos, o cidadão, no exercício da cidadania faz jus à cidade. Não há, pois, como falar em direito à cidade sem ter em mente a noção de cidadania.

3.6 ESTATUTO DA CIDADE

A política urbana (política aplicada à cidade) brasileira ganhou alcance normativo constitucional com a Constituição de 1988. Isto decorreu do processo de urbanização acelerado, desigual e injusto pelo qual passou o Brasil, especialmente, nas quatro décadas que antecederam a sua promulgação. Tendo em vista a busca de adequação da nova ordem à realidade pátria, o constituinte originário, entendendo a importância do assunto, trouxe ao viés constitucional a necessidade de serem elaborados projetos de desenvolvimento urbano.

O capítulo “Da Política Urbana” da Constituição Federal (CF) com seus singelos dois artigos mudou o rumo da história, estendendo destacado leque de possibilidades de intervenção do Poder Público sobre o território das cidades e sobre a propriedade urbana. A função social da propriedade transitou de *imperativo ético* – pregado, há muito, pelo Movimento pela Reforma Urbana⁴ – para *imperativo jurídico*.

Após a promulgação da nova Constituição, vários projetos de lei foram apresentados com o objetivo de assegurar efeito aos dispositivos referentes à questão urbana, todos de iniciativa parlamentar. No processo legislativo, ganhou evidência o projeto de lei do Senado Nº 181, de 1989, autodenominado "Estatuto da Cidade", de autoria do senador Pompeu de Sousa, falecido em 1991. Após doze anos de tramitação - que de um lado frustraram muitas expectativas (já que os municípios careciam de instrumentos de gestão), mas de outro aprimoraram o projeto - a lei proposta foi aprovada por unanimidade sendo promulgada como Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 sob a ementa “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”.

O Estatuto “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001, não paginado).

Com o mister, atribuído pela Constituição, de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, a nova lei delega esta tarefa para os municípios, oferecendo para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos.

No Estatuto da Cidade, o objetivo da política urbana (ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade) pode ser traduzido em quatro grupos de propósitos: promover a gestão democrática das cidades; oferecer mecanismos para a regularização fundiária; combater a especulação imobiliária; e assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos (BASSUL, 2004).

As diretrizes gerais da política urbana são: garantia do direito a cidades sustentáveis; participação popular; cooperação entre agentes públicos e privados; planejamento do

⁴ O Movimento pela Reforma Urbana surgiu em meados de 1980 com setores da Igreja Católica, movimentos sociais, intelectuais, técnicos da área urbana e entidades organizadas em torno da política. Desenvolveram articulações em amplo movimento nacional para discutir e aprovar propostas sobre a cidade, com vistas a participar do processo que estabelecerá a nova Constituição Federal (Assembléia Nacional Constituinte).

desenvolvimento das cidades; proteção do meio ambiente natural e do patrimônio cultural; produção de bens e serviços nos limites da sustentabilidade ambiental; recuperação pelo poder público de investimentos que tenham resultado na valorização imobiliária, entre outras. Para implementá-las a Lei utiliza os seguintes instrumentos principais:

- 1) *Gestão democrática*: deverá ocorrer por meio da ação de conselhos de política urbana, da iniciativa popular de leis e da realização de debates, audiências e consultas públicas para a aprovação e a implementação dos planos diretores e das leis orçamentárias;
- 2) *Plano diretor*: obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e referência para o cumprimento da função social da propriedade (art. 182, §§ 1º e 2º, da CF), o plano diretor passa a ser exigido também para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, para aquelas influenciadas por empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental e para as que pretendam utilizar os instrumentos do Estatuto;
- 3) *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios*: a ociosidade de vastas extensões de terrenos urbanos já dotados de infraestrutura é responsável por deseconomias como a elevação dos custos de prestação dos serviços públicos e a sobrevalorização fundiária. Previsto no art. 182, § 4º, da Constituição, como primeira penalidade pela retenção ociosa de terrenos, esse dispositivo carecia de regulamentação em lei federal para tornar-se aplicável;
- 4) *IPTU progressivo no tempo*: segunda sanção prevista na sequência do § 4º do art. 182, para combater a ociosidade de terrenos urbanos, o IPTU progressivo no tempo será aplicado aos proprietários que descumprirem a primeira penalidade, pelo prazo de cinco anos, com progressão da alíquota, limitada ao dobro de um exercício para outro, até o máximo de 15%;
- 5) *Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública*: trata-se da última das penalidades constitucionais previstas no capítulo da política urbana. Torna a desapropriação de imóveis urbanos ociosos, semelhante à que ocorre para fins de reforma agrária;
- 6) *Usucapião especial*: a usucapião especial de imóvel urbano de propriedade particular constitui dispositivo autoaplicável da Constituição. O Estatuto da Cidade, contudo, amplia a possibilidade de iniciativa para a usucapião coletiva, o que pode facilitar a regularização fundiária de áreas urbanas de difícil individualização, como as favelas;
- 7) *Concessão de uso especial para fins de moradia*: instrumento inovador, permite que imóveis públicos ocupados há mais de cinco anos sem oposição tenham a posse regularizada de maneira assemelhada aos casos de usucapião de imóveis particulares, mas sem transferência da propriedade. O dispositivo foi vetado pelo presidente da República, mas reposto pela Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que limita a fruição do benefício aos que satisfaziam as condições da lei na data de 30 de junho de 2001;
- 8) *Direito de superfície*: permite a transferência, gratuita ou onerosa, por escritura pública, do direito de construir sem que este alcance o direito de propriedade do terreno. Torna mais flexível a utilização de terrenos urbanos;
- 9) *Direito de preempção*: assegura preferência ao poder público na aquisição de imóveis urbanos desde que, devidamente notificado pelo proprietário, manifeste o interesse pela compra, no prazo de trinta dias, findo o qual o direito deixa de prevalecer. Objetiva permitir a formação de estoque de terras públicas sem a necessidade de procedimentos de desapropriação;
- 10) *Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso*: consiste na possibilidade de o município estabelecer determinado coeficiente de aproveitamento dos terrenos a partir do qual o direito de construir excedente deve ser adquirido do

poder público. O mesmo deverá ocorrer quando o uso for alterado e resultar na valorização do imóvel;

11) *Operações urbanas consorciadas*: permitem um conjunto de intervenções e medidas, consorciadas entre poder público e iniciativa privada, com vistas a alcançar transformações urbanísticas de maior monta. No âmbito das operações, o direito de construir pode ser expresso em certificados de potencial adicional de construção, vendidos em leilão ou utilizados para o pagamento de obras;

12) *Transferência do direito de construir*: faculta o exercício desse direito em imóvel distinto do que originalmente o detinha. Mecanismo útil para a implantação de equipamentos urbanos (reduz os custos de desapropriação), para a preservação do patrimônio histórico e cultural e para a regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda;

13) *Estudo de impacto de vizinhança*: documento técnico a ser exigido, com base em lei municipal, para a concessão de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades que possam afetar a qualidade de vida da população residente na área ou nas proximidades.

14) *Consórcio imobiliário*: poderá ser constituído nos imóveis alcançados pela obrigação de parcelar, construir ou utilizar. O proprietário transfere seu imóvel ao Poder Público e recebe como pagamento, após a realização das obras, unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas. (BASSUL 2004, p. 117, grifo do autor).

O Estatuto da Cidade é o marco legal urbano sonhado por diversos atores sociais urbanos nas últimas décadas. Nessa condição inaugura nova possibilidade de prática, propondo uma nova concepção de planejamento urbano, mas depende fundamentalmente do uso que dele fizerem as cidades. Grande parte dos instrumentos – sobretudo os urbanísticos – depende dos Planos Diretores; outros de legislação municipal específica que aplique o dispositivo na cidade. Os cidadãos têm, entretanto, o direito e o dever de exigir que seus administradores encarem o desafio de intervir, efetivamente, sobre o território, na perspectiva de construir cidades mais justas e bonitas.

3.7 PLANO DIRETOR

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento do Município. Sua principal finalidade é orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural na oferta dos serviços públicos essenciais, visando assegurar melhores condições de vida para a população. Ou seja, se o Estatuto da Cidade é uma "caixa de ferramentas" à disposição dos municípios; a "chave" para abri-la, na metáfora de Bassul (2004), é o plano diretor.

O Plano Diretor da cidade deve resultar de processo democrático de elaboração e respeitar as peculiaridades locais. Em comum, como assinala Pinheiro (2010, p. 87):

[...] os planos partem de uma leitura da cidade (em geral denominada diagnóstico) – seus problemas e suas potencialidades – e traçam os objetivos e as estratégias para transformar positivamente sua realidade. Em geral, apresentam um conjunto de propostas para a futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas essas definidas para curto, médio e longo prazo. O plano é apresentado em forma de projeto de lei municipal, complementado por anexos (estudos, mapas, tabelas).

Não há nem deve haver modelos técnicos capazes de enfeixar a heterogeneidade de nossas localidades urbanas. A cada município cabe examinar criticamente as diversas abordagens possíveis e valer-se daquelas, ou inventar outras, que melhor sirvam às suas realidades específicas. Com observância do processo participativo o plano diretor deve permitir que seja retirado do Estatuto da Cidade o proveito social que a nova lei oferece.

É importante enfatizar que o Plano Diretor previsto no §1º do art. 182 da CF e nos arts. 39 e 40 do Estatuto da Cidade apresentam importantes diferenças dos antigos Planos Diretores adotados por muitos municípios ao longo das décadas de 1960 e 1970, com o apoio financeiro e institucional do governo federal que estimulava a elaborarem os conhecidos “Planos de Desenvolvimento Integrados” (PDIs), sob a coordenação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), órgão criado em 1964 para gerenciar a modernização das cidades.

É certo afirmar que aqueles Planos Diretores municipais representaram período relevante na história do planejamento municipal. Por outro lado, embora suas intenções fossem de procurar orientar o crescimento das cidades e garantir a qualidade de vida de seus habitantes, por muitas vezes não guardavam relação com as realidades locais, devido à restrição da participação das Câmaras Municipais, da população local e até mesmo das Administrações locais.

O planejamento daqueles Planos externo à administração, pretendendo apenas orientá-la. O comparecimento da administração dava-se ao final, com a definição das diretrizes de ação da Prefeitura, a instrumentação do plano e o plano de ação do prefeito.

Moreira⁵ (*apud* FELÍCIO; FOSCHIN; SALVADOR, 2010, não paginado) chama atenção para outro aspecto relevante no planejamento municipal nas décadas de 1960 e 1970, que colaborou para seu fracasso. A concepção do Plano Diretor era de um plano de médio e longo prazo, como se os diferentes estratos sociais tivessem os mesmos objetivos e não houvesse alterações na composição do poder local. O equívoco é desconhecer os diferentes objetivos e convergências de interesses, que resultam em constantes modificações na

⁵ MOREIRA, A. C. M. L. **Seminário Plano Diretor Municipal**. São Paulo, FAUUSP, 1999.

composição do poder local. Nessas condições, o Plano Diretor praticamente se confunde com o plano de ação de um prefeito.

Com a extinção do SERFHAU em 1974 a fase do Plano Diretor integrado praticamente se encerra. De acordo com a avaliação do planejamento municipal no Estado de São Paulo, em 107 municípios, o processo de planejamento era bastante disseminado, 80 % dos municípios tinham Plano Diretor ou estavam em vias de obtê-lo, mas de cada dez municípios investigados, sete já o haviam abandonado. Este abandono pode ser relacionado com a mudança de prefeitos, falta de operacionalidade dos planos ou mesmo sua inviabilidade financeira (AZEVEDO, 1976, apud FELÍCIO; FOSCHINI; SALVADOR, 2010, p.01)⁶.

O Plano Diretor contemporâneo é uma exigência da Constituição Federal de 1988, que abarca os municípios com mais de 20 mil habitantes e visa uma melhor e maior qualidade de vida a todos os munícipes das localidades envolvidas. Participa de sua elaboração o prefeito e a câmara municipal e ainda membros da respectiva população como um todo, ou seja, partindo de uma iniciativa do prefeito, a proposta é então, discutida entre a comunidade e dependendo dessas discussões, é encaminhada à Câmara onde pode tornar-se uma lei. Dessa forma, o Plano Diretor deve atender aos anseios da população, levando à construção de uma cidade melhor, que assegure a seus moradores incentivos e garantia a participação popular na gestão municipal, e ainda traga ações que desenvolvam o espaço urbano de forma viável levando em conta a justiça social e ainda o equilíbrio ecológico.

O Plano Diretor deve apresentar ainda diretrizes que culminam em investimentos que se distribuam entre toda a população e favoreça o melhor acesso da mesma a todos os serviços públicos. No pensar de Saule Jr e Rolnik⁷ (apud FARIA, 2009, p.166) "o plano diretor como plano urbanístico se caracteriza como plano imperativo por suas diretrizes serem impositivas para a coletividade, apresentando um conjunto de normas de conduta que os particulares ficam obrigados a respeitar".

Em suma, o Plano Diretor é um norteador de fundamental importância na expansão do espaço urbano em concomitância com o local onde está situado. Através dele é possível saber até que ponto uma cidade pode crescer, até que ponto seus recursos podem ser usados de forma racional e sustentável, quais são as áreas carentes de mais segurança, saneamento,

⁶ AZEVEDO, E. A. Avaliação do planejamento municipal no Estado de São Paulo. São Paulo: SCP, 1976.

⁷ SAULE JR., Nelson; ROLNIK, Raquel. O estatuto da cidade e o plano diretor. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.) **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

atendimento médico-hospitalar, serviços educacionais, políticas habitacionais, enfim, o que pode ou não ser feito dentro dos limites de determinado espaço urbano.

O objetivo é, portanto, garantir o desenvolvimento das funções econômicas, sociais e ambientais do município, gerando um ambiente de inclusão socioeconômica de todos os cidadãos e de respeito ao meio ambiente.

Como se pode observar, o plano diretor é a base do planejamento do município, cabendo a ele a tarefa de articular as diversas políticas públicas existentes, fazendo-as convergir para uma única direção.

A lei do plano diretor deve ser revista, pelo menos, a cada dez anos e suas diretrizes e prioridades devem ser incorporadas pelas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

O plano diretor também deve integrar as dinâmicas existentes na zona rural com as da zona urbana, uma vez que suas diretrizes devem abranger o território do município como um todo.

Para que possa cumprir com sua função, o plano diretor deve conter, no mínimo, as seguintes orientações: I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade de urbana; II – os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município; III – os instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade que serão utilizados para concretizar os objetivos e estratégias estabelecidas pelo plano diretor, e; IV – o sistema de acompanhamento e controle visando à execução e implementação do plano diretor (SILVA JÚNIOR; PASSOS, 2006, p. 11).

O conteúdo mínimo do plano diretor foi estabelecido pelo artigo 42 do Estatuto da Cidade e especificado através da Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES), por exemplo, (art. 2º, V) “áreas para todas as atividades econômicas, especialmente para os pequenos empreendimentos comerciais, industriais, de serviço e agricultura familiar”.

3.8 PLANEJAMENTO URBANO

Hoje muito é afirmado que é preciso recriar as cidades, tendo como ponto de partida o Sistema de Planejamento Estratégico, que tem como objetivo principal a coordenação dos vários níveis e funções estratégicas de uma organização em um projeto global, considerando quatro pontos principais que são a missão, onde queremos ir; as estratégias, como chegar lá; o

orçamento, o que podemos fazer; o controle, como medir o andamento do processo (FARIA 2009).

Levando esses princípios para a política de reorganização urbana, pode-se falar que sua missão consiste em adequar as cidades à população e seus anseios, propiciando uma gestão democrática, onde a qualidade de vida esteja em pauta e o alcance da cidade desenvolvida e ao mesmo tempo, igualitária e justa; as estratégias englobam as ações que devem ser executadas para se atingir a cidade melhorada, mas tais ações não devem ser aplicadas indiscriminadamente; pelo contrário, devem atender à realidade de cada lugar específico. É então que entra em cena, mais uma vez, o ato de planejar.

O Planejamento Estratégico abre caminhos para a melhoria da qualidade de vida dentro do meio urbano, o que acaba refletindo em suas adjacências, o que é um fato normal, visto que estamos tratando de uma realidade assentada em fluxos e redes.

Plano Diretor e Planejamento estratégico são bem parecidos, mas têm funções diversas, sem perder por isso a complementaridade entre ambos.

Segundo Faria (2009) enquanto o Plano Estratégico de Cidades é um plano de ação, formulado a partir do consenso de atores públicos e privados, dentro de uma visão ampla dos espaços e da sociedade local e global, definindo projetos tangíveis e intangíveis, cuja implementação se baseia no compromisso de um grande número de atores públicos e privados, o Plano Diretor, é um plano de ordenamento urbano, com o objetivo de determinar os usos do solo e os sistemas de integração e comunicação, partindo de normas definidas em um arcabouço legal, geradas por uma visão integral de construção da cidade.

Face às mazelas comuns aos grandes centros, e cada vez mais frequentes nas cidades de pequeno e médio porte, é corriqueira a presença de grandes espaços urbanos com falta de saneamento básico, ocupações irregulares em áreas públicas, de preservação permanente e de risco; adensamento excessivo; precariedade no acesso ao transporte e segurança; sub-habitações e deterioração ambiental; má conservação de vias e espaços públicos, falta de praças e jardins. O modelo marcado pela negligência à sustentabilidade social, econômica e ambiental torna cada vez mais conflitante a convivência de quem ocupa essas áreas com os munícipes que ocupam as áreas ditas bem estruturadas. Esse modelo marcado pela insustentabilidade social, econômica e ambiental torna cada vez mais conflitante a convivência de quem ocupa essas áreas com os munícipes que ocupam as áreas ditas bem estruturadas.

A expansão irregular das cidades não se deu à míngua de uma legislação que exigisse dos loteadores o adequado parcelamento do solo urbano com a infraestrutura necessária, tal como arruamento, meio fio, calçamento, energia elétrica, água potável, esgoto pluvial e cloacal, espaços para área institucional, comunitárias, verdes, etc., posto que desde 19 de dezembro de 1979 vige a Lei 6.766 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano a exigir a realização desses itens nos loteamentos.

De outro lado, nos grandes centros é efetivo o fenômeno da autosegregação das camadas sociais mais ricas que – cada vez mais – constituem seus condomínios fechados para obtenção de segurança e qualidade de vida. Do lado de fora dessas “cidades muradas” ocupam o entorno os empregados domésticos e demais trabalhadores, num quadro de discriminação e pobreza. Não é diferente nas cidades pequenas e médias. A falta de programas habitacionais e investimentos públicos de infraestrutura urbana levam a população de baixa renda para espaços distantes das zonas centrais e urbanizadas localizando-se em corredores de estradas de acesso à zona rural, em loteamentos clandestinos sem quaisquer infraestrutura abertos em regiões de risco e não raro fora da delimitação urbana.

A redução progressiva de interações entre as partes ricas e pobres da cidade quebra os laços de sociabilidade e, conseqüentemente, a cidade, como espaço de interação social, potencializa ainda mais as tensões. Segundo Ribeiro e Cardoso⁸ (*apud* PINHEIRO, 2010, p. 41) isto pode estar incentivando:

i) A dessolidarização das camadas superiores com relação aos destinos dos outros, com importantes impactos na fragilização da esfera pública da sociedade por deterem importantes parcelas do capital cultural e político; ii) a diminuição do histórico papel da cidade como experiência coletiva de aprendizagem da convivência de indivíduos diferentes e desiguais, mas que compartilham valores comuns; iii) a dissociação da cidade brasileira à experiência da mobilidade social ascendente que acompanhou a acelerada industrialização e a rápida urbanização; e iv) por outro lado, a concentração territorial dos vulneráveis, privando-os do acesso a ativos diferentes dos que circulam normalmente em seu entorno urbano, bloqueia a sua exposição aos feitos positivos dos modelos de papéis sociais e incentiva fortemente a constituição das subculturas locais, gerando apatia social e cívica ou, o seu contrário, a quebra da necessária alteridade para a vida urbana.

Vale lembrar a frase de Pinheiro (2010 p. 41) que diz que “o elo entre mundos tão distintos passou a ser a violência. O modelo ainda vigente de urbanização, chamado de *urbanismo de risco* contribui, sem dúvida, para a perda da coesão social”.

Enfrentar esses problemas passa pela promoção de políticas públicas que reduzam as desigualdades e estimulem a integração da população no território. O planejamento e

⁸ RIBEIRO, Luiz César Queiroz. CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.) **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da cidade.**, Rio de Janeiro: Revan, 2003.

a gestão urbana podem contribuir para agravar ou minimizar essa cisão da sociedade (PINHEIRO, 2010, p. 42).

Hoje no Brasil tem-se um tipo de planejamento urbano com vetores bem definidos em lei. Logo devem ser obedecidos. A Constituição Federal e sua regulamentação, a Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, estabeleceram as novas regras e os instrumentos para que os municípios possam planejar e gerir de forma democrática e sustentável o seu território, controlando o uso e a ocupação do solo e ampliando sua capacidade de financiar o desenvolvimento urbano.

3.8.1 Requisitos básicos para abertura de loteamentos segundo a Lei 6.766/1979

Até a promulgação da Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979, na prática os administradores públicos tinham muito pouco poder de intervenção na definição dos projetos de parcelamento do solo e a administração pública quase nada podia fazer no sentido de forçar os empreendedores a regularizar os parcelamentos irregulares. Isso sem dúvida comprometia a organização do espaço urbano e a qualidade dos loteamentos.

A Lei nº 6.766/79 foi criada com o objetivo de ordenar o crescimento das cidades brasileiras e proteger o comprador de terrenos urbanos. Assim, a lei dispõe sobre várias questões relativas ao tema, trazendo as principais regras sobre as diretrizes urbanísticas, os procedimentos administrativos e registrários pertinentes ao ato, além de dispor sobre os direitos e garantias asseguradas aos adquirentes dos lotes.

O escopo da Lei 6.766/79 encontra-se expresso no seu art. 1º o qual afirma que ela regula o parcelamento do solo para fins urbanos e que os estados, o Distrito Federal e os municípios podem estabelecer normas complementares relativas ao tema.

Têm fins urbanos os parcelamentos destinados a residência, comércio, serviço ou indústria, ou melhor, todos aqueles não relacionados diretamente à produção agropecuária ou à recreação em áreas rurais. Devem ser considerados, também, como parcelamentos para fins urbanos, os parcelamentos destinados exclusivamente a residência, comércio, serviço ou indústria implantados em área rural, contrariando o *caput* do art. 3º da Lei 6.766/79, o qual somente admite o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definida pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal (ARAÚJO, 2001, p. 01).

Segundo a Lei, o parcelamento do solo urbano será feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições por ela estabelecidas e as normas estaduais e municipais.

Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, à modificação ou à ampliação das vias existentes. Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes⁹

Diante dessas duas definições, constante da Lei tem-se: (1) tanto o loteamento, quanto o desmembramento, refere-se a parcelamento de gleba; e (2) as duas modalidades diferenciam-se pela realização, ou não, de alterações nas vias de circulação ou logradouros públicos (ARAÚJO, 2001).

Ainda que superficialmente, importa, pois fazer a distinção entre gleba e lote: Gleba é a área de terreno que ainda não foi objeto de loteamento ou desmembramento regular, isto é, aprovado e registrado. Após o registro do parcelamento, o imóvel deixa de existir juridicamente como gleba e passa a existir juridicamente como coisa loteada ou desmembrada, composta de lotes e áreas públicas (vias de circulação, praças e outros espaços livres, áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários etc., constantes do projeto e do memorial descritivo).

Podem ser apresentadas duas definições de lote, a técnica e a legal.

Tecnicamente, lote é a parcela de terra resultante do loteamento ou desmembramento, destinada à edificação ou à recreação. No art. 2o da Lei 6.766/79, alterado pela Lei 9.785/99, consta outra definição: considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. No mesmo dispositivo da lei, ficam estabelecidos como integrantes da infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento de águas pluviais, a iluminação pública, as redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, as redes de energia elétrica e domiciliar e as vias de circulação, pavimentadas ou não (ARAÚJO, 2001, p. 02).

Infere-se que, com a mencionada definição a Lei busca garantir a implantação de infraestrutura completa nos parcelamentos urbanos. Um terreno sem a infraestrutura exigida legalmente não é lote. Cabe notar, no entanto, assinala Araújo (2001), que os equipamentos componentes da definição de infraestrutura básica não constituem, sempre, obras a cargo do loteador. O inciso V do *caput* do art. 18 da Lei 6.766/79 dispõe que as obras mínimas a cargo do loteador são a execução das vias de circulação, a demarcação dos lotes, quadras e

⁹ §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei 6.766/79

logradouros e as obras de escoamento de águas pluviais, listagem que pode ser ampliada por legislação estadual ou municipal.

Sobre o tema infra-estrutura, merece ser ainda mencionado o § 6o do art. 2o da Lei o qual estabelece que a infra-estrutura básica dos parcelamentos situados em Zonas Habitacionais declaradas por lei como de Interesse Social (ZHIS) consiste, no mínimo, de vias de circulação, escoamento de águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. Mesmo sabendo que a intenção do legislador nesse tópico foi a de diminuir o custo dos lotes direcionados à população de baixa renda, é evidente que a redução de exigências para as ZHIS contém elementos de segregação social. Para os lotes situados nessas áreas, a lei deixa de requerer a iluminação pública e contenta-se apenas com “soluções” para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar (ARAÚJO, 2001, p. 2).

No que se refere à iluminação pública e à energia elétrica, a redução das exigências implica em queda da qualidade de vida. No que se refere ao esgotamento sanitário, é de domínio público que ainda é quase inexistente na maioria das cidades e, inclusive, em bairros ricos, com o que nesse ponto não se diferenciariam das ZHIS.

As exigências ambientais constantes da Lei 6.766/79 estão reunidas em um único dispositivo. A preocupação fundamental, nesse dispositivo, diz respeito à proteção da segurança e das condições de vida dos futuros habitantes do parcelamento. O parágrafo único do art. 3o da Lei veda o parcelamento do solo:

- em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que tenham sido previamente saneados;
- em terrenos com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
- em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; e
- em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até sua correção. (BRASIL, 1979, não paginado).

Vê-se, portanto, que a Lei, em tese, garante a construção de loteamentos com infra-estrutura e documentação registral.

3.9 INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A instrumentalização jurídica da regularização fundiária encontra na Lei 11.977/2009 um marco fundamental.

3.9.1 Evolução legislativa até a edição da Lei 11.977/2009

No diagnóstico das cidades brasileiras (ALFONSIN, [entre 2004 e 2012]) verifica-se certa uniformidade entre todas as disciplinas que interagem com o urbano. Porém, as políticas urbanas potencialmente capazes de enfrentar os problemas comumente identificados, tendo em vista as oportunidades abertas pela própria Constituição Federal através dos instrumentos jurídicos e urbanísticos que a Carta Magna nos legou, longe de ser uma unanimidade, foram objeto de uma acirrada disputa.

É assinalado por Betânia Alfonsín ([entre 2004 e 2012]), em função de um forte embate, o ideário da reforma urbana marcou a concepção do capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, e foi generosamente traduzido nas legislações infraconstitucionais em instrumentos potencialmente capazes de alavancar, dentre outras importantes mudanças institucionais nas cidades brasileiras: a) políticas de democratização da gestão municipal e permeabilização das estruturas administrativas à participação popular; b) políticas de Regularização Fundiária inseridas em uma política urbana amplamente comprometida com a subordinação da propriedade ao cumprimento de sua função social; c) políticas de inversão de prioridades na destinação dos recursos públicos, com um sentido de redistribuição da renda gerada pela cidade.

Assim sendo, a regularização fundiária é conquista introduzida no sistema jurídico brasileiro como meio de democratização da ocupação do solo urbano e garantia de acesso ao direito de moradia. É necessário, portanto, conhecer esse importante instituto.

A expressão *fundiária* tem origem no latim “*fundu*” que quer dizer terreno, agrário. Regularização fundiária, portanto, significa dar forma legal à ocupação do solo.

A literatura tem apresentado muitos entendimentos do que vem a ser regularização fundiária. Certo é, contudo, que se trata de um fenômeno que integra diferentes dimensões.

É na palavra de Betânia Alfonsín¹⁰ (*apud* Alfonsín, [entre 2004 e 2012], p.8) que melhor é traduzida a concepção/definição de regularização fundiária:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que prioritariamente objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e acessoriamente

¹⁰ Alfonsín, Betâniade Moraes. **Direito à moradia** – Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997.

promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.

E acrescenta Betânia Alfonsín na mesma obra:

É importante salientar que não estamos tratando de etapas de um processo, e sim de dimensões de uma política pública que se efetiva tanto melhor quanto mais o Poder Público tiver assimilado e implementado de forma complementar as dimensões aqui identificadas. (ALFONSIN, [entre 2004 e 2012], p. 9).

O processo de Regularização Fundiária é, pois, de caráter interdisciplinar com a realização conjunta e integrada das seguintes dimensões:

- A regularização jurídica dos lotes (titulação e registro);
- A urbanização/reurbanização dos assentamentos;
- A adequação da legislação urbanística com a mudança do regime urbanístico aplicável à área.
- Apoio e a motivação dos moradores para a auto-organização, o associativismo e a cooperação mútua em iniciativas que impliquem a melhoria da qualidade de vida da comunidade. (ALFONSIN, [entre 2004 e 2012], p. 9).

Ousando um pouco mais, (ALFONSÍN, [entre 2004 e 2012]), pode-se ler a definição acima expressa, dizendo que os processos de regularização fundiária são pluridimensionais e têm uma preocupação tripartite:

- a) a questão da legalização da posse exercida com fins de moradia, através da titulação e do registro imobiliário, é o primeiro aspecto e está claramente centrada na ampliação do marco legal do direito de morar para uma população antes ameaçada no exercício desse direito;
- b) a segunda questão diz respeito à melhoria do ambiente urbano do assentamento, e, portanto, encerra uma preocupação com a sustentabilidade tanto do assentamento humano enquanto realidade territorial quanto das práticas sociais ali desenvolvidas;
- c) por fim, existe uma terceira preocupação com o resgate ético que a cidade tem de fazer, através das políticas urbanas que implementa, da condição cidadã das pessoas que moravam de forma, antes, segregadas social e espacialmente, portanto, apartadas do conjunto de bens materiais e simbólicos oferecidos/produzidos pela *urbe*. (ALFONSIN, [entre 2004 e 2012], p. 9, grifo meu).

A regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerados a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, é instrumento da política urbana definida no Estatuto da Cidade.

Os instrumentos para a regularização fundiária e urbanização, segundo Pinheiro (2010), têm por objetivo assegurar a permanência das famílias de baixa renda no local de moradia e oferecer as condições legais para a urbanização e a legalização dos assentamentos. O Estatuto prevê dois deles: as Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social (ZEIS ou AEIS), e o Usucapião especial individual ou coletiva. As ZEIS viabilizam a regularização jurídica dos assentamentos informais (áreas encortçadas, vilas, favelas e loteamentos clandestinos) ao instituir parâmetros especiais de uso, ocupação e parcelamento do solo. As ZEIS também

podem ser instituídas em terrenos ou prédios vazios, ociosos ou subutilizados para novas moradias populares (denominadas ZEIS de vazios). Começa pela delimitação da área e as ZEIS podem ser criadas no Plano Diretor ou por lei específica. No caso do usucapião especial individual ou coletiva, este é o instrumento utilizado para regularização da posse de imóvel urbano de propriedade particular, ocupado por população de baixa renda há mais de cinco anos, sem oposição. No caso individual, é um dispositivo autoaplicável da Constituição. O Estatuto instituiu a usucapião coletiva facilitando a regularização fundiária de áreas urbanas de difícil individualização de lotes e moradias, como nas favelas.

Com a edição da Medida Provisória n. 2.220, de 2001, que trata da concessão de uso especial para fins de moradia, restou permitido regularizar a posse de imóveis públicos ocupados há mais de cinco anos sem oposição, até a data de 30 de junho de 2001, sem transferência da propriedade.

Existem outros dispositivos legais para a regularização fundiária, não exclusiva para população de baixa renda, como: Concessão de Direito real de uso (Decreto-Lei n. 271/67), Adjudicação compulsória, Usucapião do Código Civil, Auto de imissão da posse e cessão da posse (Lei Federal n. 6.766/79).

Vale lembrar o Projeto More Legal da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que numa iniciativa de vanguarda jurídica do Desembargador Décio Antônio Erpen instituiu em 1995 o Provimento nº 39 - CGJ através do qual estabeleceu mecanismos legais viabilizadores de regularização fundiária das inúmeras áreas que se encontravam na clandestinidade jurídica. Posteriormente, sofreu alterações decorrentes da publicação dos Provimentos nº 17/99-CGJ em 24/04-CGJ, que instituiu o “More Legal 2 e 3”, através do Corregedor-Geral, Desembargador Aristides Pedroso de Albuquerque Neto, gestões 1998/1999 e 2004/2005, trazendo novidades.

O Projeto More legal do TJRS serviu de paradigma para os demais Estados da Federação, inclusive estabelecendo diretrizes para a promulgação da Lei 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Essa Lei alterou a Lei 6.766/79 para viabilizar o parcelamento do solo com a implantação de loteamentos habitacionais de interesse social. Ampliou também a autonomia municipal com relação ao planejamento urbano e à urbanização de áreas, ao transferir integralmente ao município a definição de índices urbanísticos, percentuais de áreas públicas e áreas mínimas e máximas dos lotes, de acordo com o zoneamento fixado por lei local. Ainda com relação à autonomia municipal, a Lei alterou a participação dos governos estaduais no processo de aprovação de loteamentos e desmembramentos.

Com a evolução legislativa fruto do avanço da compreensão do problema da expansão urbana brasileira e pela sedimentação social do direito à moradia o arcabouço jurídico da regularização fundiária vinha sendo aplicado de forma crescente no Brasil. Entretanto, a míngua de previsão legal permanecia fora da abrangência desse processo até o ano de 2009 os assentamentos localizados em áreas públicas ou de preservação permanente, assim definidas no Código Civil Brasileiro e no Código Florestal Brasileiro, respectivamente.

Mais recentemente houve a edição da Medida Provisória nº 459 de 25 de março de 2009 convertida na Lei 11.977 de 7 de julho de 2009 que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida e em seu bojo um novo conjunto normativo denominado Programa de Regularização Fundiária. Essa lei é primeiro marco jurídico de caráter nacional a dispor sobre regularização fundiária em áreas urbanas de maneira abrangente. Além de conceituar, a lei cria novos instrumentos e procedimentos e define os processos de regularização, especialmente nos casos em que esteja configurado o interesse social. A lei não revoga as ferramentas normativas de regularização já existentes. Apenas as amplia introduzindo novidades e regulamentando processos.

O quadro abaixo esquematiza os mais usuais instrumentos utilizados para regularização fundiária, por ordem de surgimento, até a Lei 11.977/2009.

Quadro 1 – Regularização Fundiária: instrumental jurídico até 2009

INSTRUMENTO	Base Legal	Conceito
Doação e venda	Código Civil (1916) e o atual de 2002	Outorga da propriedade do imóvel urbano mediante autorização legislativa específica.
Concessão do Direito Real de Uso –CDRU	Decreto Lei nº 271/1967, art. 7º	Contrato feito pelo poder público com os moradores de terrenos de propriedade pública, para utilização dos mesmos com a finalidade de moradia.
Regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos	Lei federal n.º 6.766/79 e leis municipais de regularização de loteamentos	Regularização do loteamento e posterior titulação dos lotes, assumidos pelo município, sem prejuízo de ação regressiva contra o loteador.
Adjudicação compulsória	Lei 6.766/79, artigos 25 e 26 e Código Civil, art. 1418	Ação Judicial pela qual o promissário comprador de terreno loteado pode exigir a escritura definitiva.
Registro do Auto de Imissão de Posse	Lei 9785/99 introduzir alterações significativas na Lei de Parcelamento do Solo – Lei 6766/79, na Lei de Registros Públicos – Lei 6015/73, na Lei	procedimento que permite que imóveis particulares, em fase de desapropriação para fins habitacionais, destinados à faixa da população mais carente, desde que

	de Desapropriações – Decreto-Lei 3365/41	haja a certidão da imissão na posse pelo desapropriante, acessem o registro imobiliário.
Usucapião especial urbano	Constituição Federal – art. 183, Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), art. 9º e Código Civil.	Ação Judicial pela qual o autor busca sentença declaratória de sua propriedade sobre terreno urbano com área de até 250m2, utilizado para moradia da família, não podendo ser proprietário de outro imóvel.
Usucapião Coletivo	Lei 10.257/01, art. 10	Ação Judicial para população de baixa renda onde a cada possuidor será atribuída uma fração ideal igual para todos, independentemente da área individualmente ocupada por cada um, ou em frações diferenciadas desde que haja acordo entre os condôminos.
Zonas Especial de Interesse Social – ZEIS	Lei 10.257/01, art. 4º, V, “F”	No processo de regularização fundiária o fato de se gravar um determinado território como ZEIS, permite que ali se apliquem critérios urbanísticos diferenciados em relação ao restante da cidade.
Concessão de Uso Especial para fins de moradia – CUEM	MP 2.220/2001, artigos de 1º e 5º.	Processo administrativo através do qual o morador de terreno urbano com área de até 250m2 pode exigir a concessão de seu uso, comprovados os requisitos legais exigíveis.
Direito de superfície	Código Civil art. 1369 e Lei 10.257/01 artigos de 21 a 24.	Contrato. Para áreas públicas exige lei autorizativa.
Flexibilização dos parâmetros urbanísticos quanto ao uso, ocupação e parcelamento do solo, a partir do reconhecimento das tipicidades locais, para facilitação da regularização fundiária do assentamento.	Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.	Os municípios receberam a competência de legislar para facilitar a regularização de assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente caracterizados por irregularidades jurídicas ou urbanísticas na ocupação do solo urbano.

Fonte: Elaborado pelo autor

3.9.2 Instrumentos da regularização fundiária trazidos com a Lei 11.977/2009

Como visto até julho de 2009 a regularização fundiária não era destacada e definida em lei federal específica. Sua disciplina encontrava-se em leis esparsas e com significativas limitações de aplicação, pois esbarrava na rigidez da lei do parcelamento do solo urbano (Lei

6.766/1979)¹¹. Até a promulgação do Estatuto da Cidade (2001) e criação do Ministério das Cidades¹² (2003), a evolução legislativa foi tímida.

A edição da Lei nº 11.977/2009 abre um novo e promissor momento para a regularização fundiária urbana no Brasil. Pela primeira vez, a regularização é objeto de uma lei federal que além de ampliar as possibilidades, estabelece, ainda, procedimentos, competências, e cria importantes instrumentos para a sua efetivação.

Por oportuno é trazida a exposição de motivos da Medida Provisória nº 459/2009 onde trata da regularização fundiária. Texto transcrito abaixo:

Por sua vez, o Capítulo III da presente proposta de Medida Provisória é dedicado à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o Governo tem buscado apoiar a regularização fundiária de porções significativas das cidades brasileiras, por meio do trabalho conjunto com Municípios, Estados e Distrito Federal. A regularização fundiária urbana é um passo fundamental na garantia do direito constitucional de moradia, especialmente para as populações de menor renda, as mais afetadas pela falta de oportunidades de acesso ao mercado habitacional.

Além disso, a regularização fundiária, ao resolver problemas relativos ao meio ambiente, à ordem urbanística e questões jurídicas atinentes ao direito de propriedade, significa o resgate da cidadania das populações mais pobres e a sua integração à cidade legal. Além disso, permite que o Poder Público local realize investimentos nas áreas precárias, dotando-as de serviços urbanos e infra-estrutura, de modo a melhorar a qualidade de vida dos seus ocupantes.

Apesar dos esforços dos governos federal, estaduais e municipais, os resultados alcançados ainda estão aquém do necessário, dada a ausência de um marco regulatório específico para a questão da regularização fundiária urbana, o que tem causado enormes entraves e dificuldades para que a regularização fundiária seja efetivada até o fim.

A lacuna legal existente dá margem a interpretações dúbias, conflitantes e até mesmo arbitrárias da legislação existente que trata, quando muito, de modo indireto e superficial da questão, trazendo grandes prejuízos àqueles que seriam os beneficiários diretos das ações de regularização. Assim, a presente proposta de Medida Provisória procura estabelecer o arcabouço legal necessário para tornar mais efetivo e célere o rito da regularização fundiária urbana.

As medidas sugeridas estabelecem critérios gerais para a regularização de assentamentos e garantia da segurança da posse urbana, buscando compatibilizar direito à moradia e direito ambiental, reconhecendo o papel preponderante do Município em regulamentar por lei o procedimento de regularização fundiária em seu território, como parte integrante da política urbana de inclusão social, definindo regras nacionais e específicas para o registro dos parcelamentos advindos dos projetos de regularização fundiária e instituindo os instrumentos de demarcação urbanística e legitimação da posse que aceleram o reconhecimento dos direitos constituídos na forma do artigo 183 da Constituição Federal.

¹¹ De modo geral é afirmado que entre as causas que contribuíram para a ocupação irregular de áreas urbanas no Brasil está justamente a própria lei do parcelamento, eis que repleta de exigências que a tornavam de difícil cumprimento.

¹² Ministério das Cidades tem competência para tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito.

No que toca os aspectos ambientais, a regularização fundiária urbana permite substancial ganho na gestão ambiental das áreas urbanas ocupadas sem planejamento prévio por populações de baixa renda.

Na proposta, existem medidas para a gestão de ocupações em Áreas de Preservação Permanentes adjacentes aos cursos d'água urbanos; recuperação de áreas degradadas e de áreas não passíveis de regularização; melhoria do acesso aos sistemas de saneamento básico; e previsão expressa de que a regularização importe em melhoria das condições ambientais da ocupação, com preocupação na sustentabilidade ambiental das medidas. (BRASIL, 2009a, não paginado).

As principais novidades introduzidas pela Lei 11.977/2009 são:

- a) definição de competências e responsabilidades dos atores envolvidos nos processos de regularização, em especial, a atribuição expressa de competência aos municípios para disciplinar os procedimentos de regularização fundiária dentro de seus limites territoriais;
- b) diferenciação entre regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico;
- c) obrigatoriedade da elaboração de projeto de regularização fundiária, instrumento integrador das dimensões social, jurídica, urbanística e ambiental; componentes do processo;
- d) possibilidade de compatibilização do direito à moradia e do direito a um meio ambiente saudável, estabelecendo regras para a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente urbanas;
- e) criação dos instrumentos demarcação urbanística e legitimação de posse, que agilizam os processos de regularização fundiária de interesse social em situações que anteriormente só podiam ser tratadas por meio de ações judiciais de usucapião.

Além dos pontos mencionados, a Lei nº 11.977/2009 trouxe também outros mecanismos importantes para a regularização fundiária referentes:

- a) ao pagamento da indenização em desapropriação de imóveis;
- b) ao registro de parcelamentos irregulares efetuados antes da Lei nº 6766/79.

A nova Lei instituiu que nas desapropriações devem ser descontadas as dívidas fiscais bem como as multas decorrentes do não pagamento dessas obrigações, do valor a ser depositado pelo ente expropriante. Assim, se há dívidas de IPTU, o valor a ser pago ao expropriado corresponde ao valor real do imóvel descontado o valor desta dívida e das multas decorrentes do não pagamento do imposto. Para tanto, é necessário que o débito esteja inscrito

na dívida ativa do Município e, ainda, que tenha sido proposta a execução fiscal. Esse mecanismo pode ser muito útil, por exemplo, no caso de imóveis privados ocupados irregularmente em que a oposição do proprietário impeça a utilização do instrumento da demarcação urbanística.

A Lei facilitou a regularização da situação jurídica de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, simplificando as exigências para o registro de parcelamentos implantados e integrados à cidade.

A irregularidade fundiária não se restringe aos assentamentos populares. Existem também bairros e loteamentos formados por famílias de média e alta renda que se encontram fora das leis. No caso dos assentamentos populares, os moradores foram obrigados a viver em bairro irregular, por falta de alternativa legal de moradia. Para promover o ordenamento territorial de toda a cidade, é necessário regularizar esses dois tipos de situação, mas as condições e instrumentos devem ser diferenciados. Assim, a Lei nº 11.977/2009 definiu dois tipos de regularização fundiária:

- a) De interesse social - regularização de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: 1) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; 2) de imóveis situados em ZEIS; ou 3) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;
- b) De interesse específico: regularização fundiária na qual não está caracterizado o interesse social nos termos acima.

A Lei nº 11.977/2009 criou instrumentos e mecanismos específicos para a regularização fundiária de interesse social, com o objetivo de facilitar e agilizar a concretização do direito à moradia. São eles:

- a) a demarcação urbanística;
- b) a legitimação de posse; e
- c) a regularização fundiária em áreas de preservação permanente – APP's.

A demarcação urbanística é a delimitação de uma área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado, por meio da identificação de seus limites,

confrontantes, área de superfície e localização, para a realização de procedimentos de regularização fundiária de interesse social.

O instrumento é voltado para intervenção em áreas de ocupação já consolidada, onde não haja oposição do proprietário do imóvel. Como a demarcação só pode ser aplicada nos casos de regularização fundiária de interesse social, a área deve ser ocupada predominantemente por população de baixa renda e atender a pelo menos um dos requisitos exigidos para essa modalidade de regularização.

O inciso II e alíneas do art. 47 da Lei¹³ introduziu um novo conceito de área urbana consolidada, para o fim de permitir a aplicação do processo de regularização fundiária. Segundo o dispositivo “área urbana consolidada é a parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) “limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.”

A demarcação urbanística somente pode ser feita pelo poder público, ou seja, pela União, pelos Estados, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, incluindo seus órgãos delegados da administração indireta. Nos casos de terras particulares, qualquer um desses entes pode fazer a demarcação urbanística. Nos casos de áreas públicas, qualquer ente pode fazer a demarcação de terras de seu próprio domínio. A demarcação em terras federais, em razão da Seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760/46¹⁴, somente poderá ser feita pela própria União. Já a demarcação em terras municipais e estaduais poderá ser feita por outro ente público, desde que não haja vedação na legislação patrimonial e se obtenha a anuência do município ou do estado titular da área.

A legitimação de posse é um instrumento voltado para o reconhecimento da posse de moradores de áreas objeto de demarcação urbanística. Trata-se da identificação pelo poder público de uma situação de fato, que é a posse mansa e pacífica de uma área por pessoas que

¹³ Lei 11.977/2009

¹⁴ Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 – Dispõe sobre os bens imóveis da União.

não possuem título de propriedade ou de concessão e que não sejam foreiras de outro imóvel urbano ou rural.

Um dos objetivos da legitimação é dar publicidade às posses identificadas e qualificadas, por meio da confecção de um título pelo poder público, em nome do morador, e de seu registro no cartório de registro de imóveis.

Quando feita em áreas privadas, a legitimação de posse possibilita a aquisição de propriedade por meio da usucapião administrativa que se constitui na obtenção administrativa do título de propriedade pelo possuidor legitimado através do processo de regularização fundiária (BRASIL, 2009b). Em relação a áreas públicas, pode facilitar a instrução de pedidos de concessão de uso para fins de moradia ou de outros instrumentos definidos pelo titular de domínio da área.

Como o título de *legitimação de posse* não reconhece um direito real, sua utilização em áreas públicas é interessante apenas nos casos em que o ente promotor da ação não é o proprietário do imóvel. Quando o procedimento é feito pelo próprio ente detentor do domínio, a legitimação é um passo desnecessário, já que é possível fazer de imediato a transferência de direito real ao possuidor, por meio de instrumentos como a Concessão de Uso Especial para Moradia (CUEM), a Concessão de Direito Real de Uso (DRU)¹⁵, a doação, por exemplo.

Quem pode ser beneficiário da legitimação de posse?

Os moradores dos lotes inseridos em áreas objeto de demarcação urbanística, cadastrados pelo poder público, que:

- a) não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel, urbano ou rural;
- b) não tenham sido beneficiados anteriormente por outra legitimação de posse.

Em relação à natureza da posse, é preciso que ela seja mansa e pacífica, não podendo ter acontecido qualquer oposição de parte legítima para tanto.

Pode ser beneficiário de legitimação de posse o co-proprietário da gleba, titular de cotas ou frações ideais, que exerça seu direito de propriedade em um lote individualizado e identificado no parcelamento registrado. A legitimação de posse não será concedida a ocupantes a serem realocados de acordo com o projeto de regularização fundiária de interesse social, devendo o poder público assegurar-lhes o direito à moradia.

¹⁵ CDRU- DL 271/67, Lei 10.257/01 e CC (Lei 10.406/02); CUEM - MP 2.220/01.

Um dos maiores destaques da Lei nº 11.977/2009 é a possibilidade de se promover, por decisão fundamentada, regularização fundiária em áreas de preservação permanente, assim definidas na Lei Federal nº 4.771/1965 – Código Florestal. Essa possibilidade é restrita à regularização fundiária de interesse social e somente pode ser admitida nos casos em que:

- a) a ocupação da Área de Preservação Permanente (APP) for anterior a 31 de dezembro de 2007;
- b) o assentamento estiver inserido em área urbana consolidada; e
- c) estudo técnico comprovar que a intervenção programada implicará melhoria das condições ambientais relativamente à situação de ocupação irregular anterior.

Para fundamentar a decisão do órgão ambiental competente, o estudo técnico que condiciona a regularização fundiária de interesse social em APP deve ser realizado por profissional legalmente habilitado, estar vinculado ao projeto de regularização fundiária, e:

- a) caracterizar a situação ambiental da área a ser regularizada;
- b) especificar os sistemas de saneamento básico;
- c) propor intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- d) estabelecer formas de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- e) comprovar a melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- f) comprovar a melhoria das condições de habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- g) garantir o acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

4 DESENVOLVIMENTO

Nesta seção será descrita a origem e a formação do bairro Getulio Vargas com as causas de sua constituição irregular, assim como a descrição do processo de sua regularização fundiária.

4.1 BREVE HISTÓRICO DE CAMAQUÃ

A criação do município de Camaquã deu-se em 19 de abril de 1864, através da Lei 569 daquele dia e ano, assinada pelo Vice-Presidente da Província do Rio Grande de São Pedro do Sul¹⁶. Mas, sua história tem início em 1815, quando das obras de uma capela criada por provisão do bispado. Evidência de que a formação comunitária evoluiu em torno do interesse religioso (CIBILS, 1959).

A região onde atualmente está localizado Camaquã já era conhecida desde os tempos coloniais de 1714. Por volta de 1763 diversos casais açorianos foram descendo para o Sul, localizando-se na margem esquerda do Estuário Guaíba e da margem direita da Laguna dos Patos, fundando fazendas e charqueadas até o rio Camaquã (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAQUÃ, [entre 1992 e 2012], não paginado).

A localização de Camaquã é muito importante para compreensão de sua história e desenvolvimento econômico. O Município localiza-se desde as margens da Lagoa dos Patos (13 metros de altitude) até os altos do Planalto Sul-Rio-Grandense também denominado Serra do Sudente (400 metros de altitude). Isso resulta numa extrema variação das condições climáticas. Essas associadas aos diferentes padrões de ocupação do solo ocorridos em momentos históricos distintos resultaram na coexistência de sistemas agrários bastantes diferenciados dentro do próprio município (DEPONTI 2001).

Inicialmente Capela de São João, mais tarde Freguesia de São João Batista de Camaquã, conservou esse nome quando elevada a categoria de Vila, ocasião em que ganhou sua autonomia política e administrativa (CIBILS, 1959).

Capela: Pequena igreja de um só altar, sem pastor próprio; podem converter-se em paróquias e igrejas principais, podendo ser pública ou privada. Freguesia: Circunscrição eclesiástica que forma a paróquia; sede de uma igreja paroquial, que servia também, para a administração civil. Vila Sede do termo; unidade político-administrativa autônoma equivalente a município (FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS, 2012, não paginado).

¹⁶ Denominação do Estado do Rio Grande do Sul no período Imperial.

O povoamento da região é marcado pelo regime de concessões de sesmarias, com o que desde o início avultam no cenário econômico, social e político, os grandes proprietários rurais.

Concessão de Sesmaria: Lote de terra cedida pela Coroa para quem se dispusesse a cultivá-la. Utilizada no Brasil colonial com o intuito de desenvolver a agricultura. Ao mesmo tempo, servia a povoar o território e a recompensação por serviços prestados à coroa portuguesa por nobres; navegadores; militares (FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS, [entre 2001 e 2012], não paginado).

A delimitação e extensão da superfície territorial do município sofreram diversas alterações ao longo de sua evolução política. Foi distrito de Porto Alegre, de Triunfo e de Dores de Camaquã. “Com superfície inicial de 3.049 Km² foi delimitada ao sul pelo rio Camaquã com São Lourenço do Sul e Encruzilhada, e pela Serra e Arroio Sutil com São Jerônimo. Pelo norte e leste, com Dores e Laguna dos Patos” (AZEVEDO, 2007, p. 65).

Hoje, com as emancipações dos municípios de Dom Feliciano, Cristal, Arambaré e Chuvisca o território de Camaquã é de 1.683,20km², localizados entre São Jerônimo e Cerro Grande do Sul, ao Norte; São Lourenço do Sul, Cristal e Lagoa dos Patos, ao Sul; Arambaré e Sentinela do Sul, a Leste e Dom Feliciano, Amaral Ferrador, Cristal e Chuvisca, a Oeste.

A região, originariamente ocupada por índios teve a colonização desenvolvida por portugueses e espanhóis, vindo a ampliar sua população com a imigração desses e mais francesa, polonesa, alemã e negra.

À época da Revolução Farroupilha (1835-1845) município de Camaquã abrigava as estâncias de vários dos líderes daquele conflito, onde se destacam aquelas pertencentes a Bento Gonçalves da Silva e seus familiares.

Foi na barra do Camaquã, no lugar denominado Charqueada, hoje distrito da Pacheca, na Estância do Brejo, residência de Dona Antônia Joaquina, irmã do Gal. Bento Gonçalves, onde na república montou seu estaleiro e Garibaldi conheceu a hospitalidade gaúcha. Ali foi construída a flotilha farrapa, em que desponta o seival, símbolo da epopéia dos lanchões, conduzidos por terra sobre rodas, a passo de boi. Nesse espaço de 17 de abril de 1939, Garibaldi não tendo mais que sua estrela, sua coragem e a fidelidade de seu pequeno contingente imprimiram uma das mais contundentes derrotas aos imperiais na Revolução Farroupilha (NÚCLEO DE PESQUISAS HISTÓRICAS DE CAMAQUÃ, 2007, p. 19).

Na história de Camaquã está a figura de José Antônio Netto (Gal. Zeca Netto) defendendo a causa maragata na Revolução de 1923. A sede de sua Fazenda denominada Forte Zeca Netto abriga hoje, já dentro da zona urbana, a Secretaria Municipal da Cultura e diversos órgãos a ela ligados.

O adjetivo pátrio da pessoa nascida em Camaquã é camaquiense. Seu primeiro Intendente¹⁷ foi o Cel. Cristovão Gomes de Andrade.

4.2 CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DO MUNICÍPIO DE CAMAQUÃ

Com economia inicialmente baseada na pecuária, na madeira de construção, na lenha, na erva-mate e no charque, o desenvolvimento do município se deu na área rural, com o predomínio das extensas fazendas (NUCLEO DE PESQUISAS HISTÓRICAS DE CAMAQUÃ, 2007).

Face à localização do município, suas características geográficas e em virtude do desenrolar de sua história, Camaquã desenvolveu dois diferentes sistemas agrários: O cultivo do arroz na região da Planície e o fumo na região da Serra. Cada uma das culturas agrícolas afeta diferentemente as características socioeconômicas de Camaquã.

No início do século XX, com o desaparecimento das charqueadas e a queda da produção de erva-mate a economia do Município se voltou para o cultivo do arroz irrigado. As chamadas granjas¹⁸ localizadas na região da várzea¹⁹ desencadearam uma onda de progresso. “Em 1922, na localidade rural denominada Pacheca²⁰ havia telefonia e pista de pouso da Varig” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAQUÃ, [entre 1992 e 2012], não paginado).

O cultivo do arroz irrigado se expandiu segundo um modelo empresarial voltado ao mercado consumidor e marcado pelo uso de insumos e maquinários. Nas três primeiras décadas do século XX o ideário político dominante no Rio Grande do Sul foi o Positivismo que levou o Governo do Estado e também o Governo Federal a medidas que incentivaram a orizicultura empresarial. Pecuáristas, comerciantes e banqueiros lançaram-se nessa atividade produtiva. Segundo Fernandes (2004), já no início de 1900 o Camaquã destacava-se como um dos principais municípios produtores de arroz irrigado. Sua produção representou 85% do arroz irrigado produzido no Estado no ano de 1910.

¹⁷ Designação do chefe do Poder Executivo Municipal no início do período Republicano do Brasil.

¹⁸ Áreas rurais de produção de arroz irrigado.

¹⁹ Margem direita da Lagoa dos Patos.

²⁰ Interior do Município, zona de várzea, próximo da Lagoa dos Patos e Foz do Rio Camaquã.

Por apresentar condições favoráveis para a expansão da orizicultura em seus limites, em 1950 a pecuária, que até então era a principal fonte de renda dos produtores camaquenses, passou a ter importância econômica secundária, deixando o primeiro lugar para a orizicultura (FERNANDES, 2004).

Inicialmente a produção do arroz envolvia muita mão-de-obra, especialmente na colheita, posto que até 1950 essa etapa da atividade produtiva, em grande proporção, não fazia uso de máquinas. Na obra *Camaquã Terra Farroupilha*, o Núcleo de Pesquisas Históricas de Camaquã (2007) faz referência a lavouras que utilizaram mais de quinhentos trabalhadores na colheita. Nesse sentido, a lavoura de arroz teve como uma de suas características a constituição de abundante mercado de trabalho. As lavouras se espalharam pela região costeira da Lagoa dos Patos, onde as terras são planas. Áreas de várzea que antes não eram exploradas passaram a ser vistas como viáveis para o cultivo do arroz, assinala Fernandes (2004).

Com a tradição rural vinda do regime das sesmarias somada à história das guerras e revoluções ocorridas no Estado, associada à grande mão-de-obra que atraía a lavoura de arroz da região surgiu a figura dos coronéis, que eram os ricos empresários rurais.

Os coronéis responsáveis pela produção orizícola no distrito, e conseqüentemente, pela ampla oferta de terras (para arrendar) e trabalho, foram responsáveis por toda a infra-estrutura [...], proporcionando aos trabalhadores que se instalavam na localidade escola, igreja, comércio de utensílios e alimentos, clube esportivo e salão de festas. A organização da sociedade local girava em torno do poder administrativo de suas figuras patronais, que, além de promover oportunidade de trabalho, concediam moradia, espaços de diversão, de consumo, educativo e religioso (FERNANDES, 2004, p. 11).

Até o início da década de 1980 essa agricultura experimentou significativa expansão face aos grandes incentivos do Governo Federal. A crise internacional ocorrida então, segundo Deponti (2001), levou ao esgotamento dos sistemas de crédito afetando diretamente a orizicultura. Com a alteração na política de subsídios e com a queda dos preços, os ruralistas passaram a ter dificuldades sérias. Menos lucrativa a lavoura de arroz, passou a haver a venda do patrimônio fundiário.

Na região da Encosta do Planalto Sul-Rio-Grandense, antes denominada Serra do Herval, o predomínio da ocupação, depois dos indígenas se deu com os imigrantes alemães e poloneses no início do século XX, com o que passou a ser conhecida em âmbito local como região da colônia.

A partir de 1950, de uma agricultura destinada à alimentação da família e das criações com o cultivo da batata-inglesa, do feijão, do milho e do trigo, com atendimento do mercado

urbano, a região da colônia orientou-se ao cultivo do fumo, passando, inclusive, a absorver parte da mão-de-obra da orizicultura (DEPONTI, 2001).

Por exigir grande mão-de-obra na lavoura de fumo, os fumicultores paulatinamente deixaram de produzir para a alimentação, adotando um regime de plena economia familiar com o trato de suas lavouras, dedicando-se exclusivamente ao fumo.

Com o desenvolvimento da lavoura orizícola surgiu no Município a indústria de beneficiamento do arroz, a qual cresceu significativamente. Hoje Camaquã é considerada a capital nacional do arroz parboilizado²¹.

Em virtude de sua posição geográfica em relação aos municípios vizinhos e por ter sido o pioneiro na cultura do arroz Camaquã desenvolveu a vocação de ser pólo regional. Tal fato favoreceu o comércio e as instituições que atendem a região, o que por sua vez gera o efeito de atrair mais negócios. O Município sedia um hospital de referência regional. Localizam-se aqui também alguns Órgãos Públicos de caráter também regional. O primeiro curso superior da região foi instituído em Camaquã no início da década de 1970 (informação verbal)²².

A crise dos anos oitenta (FERNANDES, 2004) causou especialmente escassez de oportunidades de trabalho. A população deixou o meio rural a procura de emprego na cidade.

O município de Camaquã, nos anos 1970, apresentava uma população total de 57.288 habitantes, sendo que 41,1%, urbana e 58,9%, rural. Com o passar dos anos, esta população total manteve-se estável, apresentado um pequeno aumento. Em 2000 encontrava-se com 60.368 habitantes, no entanto com a população urbana equivalente a 77,95% (47.059) e a rural de apenas 22,04% (13.309) (IBGE, 2001). Os dados sobre a população, se analisados de forma isolada, comprovam o êxodo rural ocorrido nas últimas décadas. Cabe lembrar que essa situação não deriva somente do êxodo, pois 40% do território de Camaquã foram desmembrados por emancipações de municípios (DEPONTI, 2001, p. 26).

Na atividade política, salvo raras exceções, a liderança dos grandes fazendeiros se destacou na administração e no comando dos partidos. A expressão “coronel” esteve presente no vocabulário político dos Camaquienses até recentemente.

Situada a 127 km de Porto Alegre, 125 km de Pelotas e 180 km do Super Porto de Rio Grande, Camaquã é uma cidade de porte médio margeada pela BR 116 que corta o município marcando a separação da zona da várzea onde predomina o cultivo do arroz irrigado, da soja e

²¹ Pré-cozimento feito na indústria, que aumenta o valor nutritivo.

²² ROSA, Oswaldo Lessa da. **Ensino Superior na Região Centro-Sul**: Conquista de Uma Comunidade. Camaquã, [entre 1980 e 1984]. Discurso.

da pecuária, da zona da Serra onde predomina a cultura do fumo havendo também a silvicultura e o milho.

Camaquã possui um distrito industrial e há diversidade de atividade produtiva, mas a especialização na atividade primária é uma característica saliente (DEPONTI; 2001). Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ([entre 2010 e 2012]), o índice da pobreza no município é de 26,56% com 17,12% da população abaixo da linha da pobreza. Com uma população de 62.764 habitantes, 4,5% reside em aglomerados subnormais, o que representa 2.595 munícipes.

4.3 CRESCIMENTO E EXPANSÃO URBANA DA CIDADE DE CAMAQUÃ

Camaquã é um dos municípios mais antigos do Estado. A origem religiosa de sua formação comunitária desde logo o levou a uma estrutura urbanística semelhante a da maioria das cidades brasileiras, com a localização da igreja e no seu entorno a praça, os prédios públicos, as residências e estabelecimentos de comércio, indústria e serviços, ou o que houvesse.

A Capela de São João Velho, criada em 9 de dezembro de 1815, seria o marco do início da cidade. [...] A construção teve início em área doada pelo Capitão Joaquim Gonçalves da Silva (pai de Bento Gonçalves) [...] As paredes de pedra foram levantadas até o respaldo, sendo a obra abandonada por não haver água nas proximidades (NUCLEO DE PESQUISAS HISTÓRICAS DE CAMAQUÃ, 2007, p. 26).

Mais tarde a nova igreja começou a ser edificada em 1844, mas somente foi concluída a capela-mor. Essa capela foi elevada a categoria de Freguesia com a denominação de São João Batista de Camaquã.

O prédio onde funcionou a Intendência Municipal serviu de matriz, posteriormente transferida para a pequena capela construída para o Divino, de onde foi para a Capela-Mor da atual Igreja Matriz. A Capela do Divino foi edificada em 1855, por subscrição promovida pela população.

A Paróquia de São João Batista chegou aos 150 anos alicerçados em uma história que se confunde com a própria origem do município. Ali, onde se encontra a Igreja Matriz, era o coração da cidade. Naquele espaço os principais prédios históricos de Camaquã se entrelaçam perfazendo o retrato de um passado glorioso.

Ela integra o conjunto arquitetônico da Praça Cel. Sylvio Luiz Pereira da Silva, não apenas no estilo, senão pelo conjunto, que tem a “cara de Camaquã” do início do século XX (NUCLEO DE PESQUISAS HISTÓRICAS DE CAMAQUÃ, 2007, p.27).

Desde logo, porém, no surgimento do povoado de Camaquã, curiosamente emergiu a preocupação de dar-lhe um planejamento urbano. Mesmo antes de ser reconhecida como município ou Freguesia, a povoação da Capela São João Batista de Camaquã recebeu a atenção da Câmara Municipal de Porto Alegre que mandasse elaborar um projeto de desenvolvimento urbanístico para o local.

Nesse plano urbanístico pré-estabelecido em 1857²³, a futura cidade teve o seu solo parcelado com a formação de quadras, ruas, praças e espaços públicos e privados com conformação tal que é praticamente a mesma que há hoje na área central da cidade, inclusive respeitando o nome de várias ruas, já na época estabelecidos em Lei.

Um mapa com 150 anos, datado de agosto de 1857, foi encontrado no prédio da sede da Prefeitura. Nele, se observa o primeiro planejamento urbanístico realizado na cidade, então Povoado de São João Batista de Camaquã. A partir de um trabalho da arquiteta da Secretaria Municipal de Infra-estrutura Natália Silva houve a digitalização do mapa: “A grande dificuldade era retirar do quadro sem danificar, pois o mapa estava grudado no quadro. Com o tempo e a umidade criou uma resina” explica. O original, em uma espécie de papiro, está agora no gabinete do prefeito em uma nova moldura. Conforme assinado no mapa, o levantamento da planta foi elaborado pelo encarregado de obras Luís Pereira Dias ele foi responsável também pelo primeiro mapa de Porto Alegre.

História

Em 19 de julho de 1857 foi encaminhado ofício número 32 a Câmara Municipal de Porto Alegre dirigido à Presidência da Província a fim de elaborar planta do Povoado de São João Batista de Camaquã. O ofício evidencia a preocupação de o povoado se desenvolver dentro de um plano urbanístico pré-estabelecido, descrevendo as ruas, praças e povoações que se estendiam defeituosas, sem um plano de edificação e alinhamento determinado, evitando que as novas povoações tenham as mesmas deformidades.

A solicitação foi acolhida em 20 de julho de 1857 quando foi concedida a autorização para levantar a planta da Freguesia de São João Batista de Camaquã recomendando deixar designadas as plantas de praças, ruas espaçosas e quadras também regulares. A Planta foi apresentada na sessão de 29 de setembro de 1857 e sendo aceita pela Câmara, resolveu remete-la a aprovação da Presidência. Na época, como se vê na planta, a Câmara denominou as ruas. Em 7 de outubro de 1857, a Presidência aprova a Planta de Povoação da Freguesia de São João Batista de Camaquã. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAQUA, [entre 1992 e 2012], grifo do autor).

Além do mapa inicial até o advento da Lei Municipal nº 290/67 que Aprovou o Plano Preliminar e as Diretrizes do Plano Diretor de Camaquã, dispondo em seu bojo sobre loteamentos, não há registro de normas legais locais que tenham regulamentado o parcelamento do solo urbano e orientado a expansão da cidade. Na análise urbana feita pelos técnicos que elaboraram o Plano Diretor (1967) verifica-se que a distribuição da população no território do município por muito tempo não exigiu significativa preocupação com a expansão

²³ O Plano Diretor de 1967 faz expressa referência a esse Plano Urbanístico de 1857 e identifica-o no mapa de ocupação do sítio urbano.

urbana. Em 1940, apenas 8,9% da população estavam na zona urbana. Em 1950, 9,8%, tendo havido um salto para 28,3% em 1960 quando começaram os problemas. Segundo o documento a densidade maior de ocupação urbana na época estava nas nove quadras centrais da cidade, mas havia

[...] concentrações com residências de baixo nível na parte norte, com população de baixo poder aquisitivo. Também na zona oeste da cidade, ao longo da entrada da cidade, na direção da Estrada Federal, encontra-se outra zona de densidade elevada e de padrão inferior... Em uma cidade de população equilibrada e bem distribuída não deveria haver estas quase que igualdades de densidade entre o centro e zonas periféricas. Estas zonas periféricas merecem do Poder público uma consideração. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAQUÃ, 1967, p. 18).

A situação de déficit habitacional já era uma realidade. Os técnicos noticiam no texto do Plano Diretor (1967) que em 1962, ao realizar um estudo sobre habitação no Rio Grande do Sul, a Secretaria de Obras Públicas do Estado constatara ser Camaquã uma das cidades do Estado onde esse problema se apresenta mais gravemente. O Plano denuncia não haver qualquer registro de intenção de financiar habitações para Camaquã.

O primeiro Plano Diretor de Camaquã foi instituído no contexto dos incentivos do Governo Federal nas décadas de 1960 a 1970 sob a coordenação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), órgão criado em 1964 para gerenciar a modernização das cidades.

À semelhança do que aconteceram nos demais municípios que adotaram a elaboração de planos diretores naquela época, o documento altamente técnico, sem participação da Câmara e da população local, foi voltado à aplicação em médio e longo prazo, não acompanhando, por conseqüência, as alterações sociais e urbanas.

Não foram localizados registros de ações públicas que revelassem a existência de um plano estratégico de desenvolvimento urbano que precedesse o Plano Diretor. Camaquã não tinha definida uma missão, onde queria chegar; as estratégias, como chegar lá; o orçamento, o que poderia ser feito; o controle, como medir o andamento do processo.

O planejamento daquele Plano foi, como de resto, externo à administração, pretendendo apenas orientá-la. O comparecimento da administração deu-se ao final, com a definição das diretrizes de ação da Prefeitura, a instrumentação do plano e o plano de ação do Prefeito. Na época o Prefeito era um arquiteto, o que por certo influenciou na adoção do Plano, mas ao seu afastamento, como também aconteceu na maioria das cidades que adotaram tal instrumento de planejamento, houve o esquecimento do Plano Diretor. O capítulo do Plano Diretor de 1967 dedicado ao parcelamento do solo urbano não chegou a ser transformado em

Lei. Logo, sequer era efetivamente exigível a obediência às regras do Plano Diretor de Camaquã.

Por certo que houve alguns planos específicos relacionados à causa urbana, mas não nos moldes de planejamento estratégico municipal. Por exemplo, em 1967 foi inaugurada em Camaquã uma barragem, obra do Departamento Nacional de Obras e Saneamento – DNOS, com o objetivo de regularizar a vazão do Arroio, drenar o Banhado do Colégio e áreas adjacentes eliminando todos os pequenos açudes integrando essas áreas ao processo produtivo (ASSOCIAÇÃO DOS USUÁRIOS DO PERÍMETRO DO ARROIO DURO, 2012). Além de incrementar o cultivo do arroz irrigado na região da várzea permitiu o controle de alagamentos causados pelas águas do referido curso d água.

A Barragem do Arroio Duro assinala o Dr. João Máximo Lopes na entrevista concedida a este trabalho, deveria ter sido um dos instrumentos de controle de alagamentos na zona urbana e não o único; esqueceram de projetar obras para a Sanga do Capitão Jango e Sanga do Passinho, por exemplo, as quais têm sido causadoras de severos alagamentos. “Falta planejamento estratégico para o enfrentamento das enchentes da cidade. Há trabalhos nossos publicados com o objetivo de orientar e alertar os governantes”.

Os loteamentos surgidos na cidade foram abertos pelos proprietários ou possuidores de imóveis sem que houvesse uma ação de controle e fiscalização mais efetiva por parte da Administração, mesmo depois da Lei 6.766/79. O Município não limitou ou incentivou ocupações de áreas. A cidade rumou para onde os empreendedores desejaram, segundo os seus interesses econômicos, independentemente da avaliação da Prefeitura. Decorrência disso no limiar da década de 1980 já haviam loteamentos e ocupações desordenadas em áreas alagadas, em beiras de sangas, sem infraestrutura básica, etc. e, conseqüentemente, sem registro cartorário.

O primeiro loteamento após a Lei do Parcelamento do Solo Urbano foi denominado “Jardim do Forte”. O empreendimento teve o acompanhamento da Administração Municipal. Foi aprovado e seus terrenos registrados junto ao Cartório do Registro de Imóveis de Camaquã. Os lotes foram vendidos. A aprovação ocorreu em 1980 e o bairro dele decorrente é de classe média alta. Até hoje, passados trinta anos, significativa parte do bairro não possui de água, luz e esgoto, meio-fio nem calçamento. O Ministério Público interditou em 2007 a construção de prédios e abertura de ruas em faixa que envolve aproximadamente três quarteirões, por estarem em área de preservação permanente. A situação permanece indefinida.

O bairro Doutor Rosinha instituído na zona leste da cidade, na segunda metade da década de 1970, longe do centro e junto da BR 116 que corta o Município, resultou de projeto habitacional da Companhia Estadual de Habitação (COHAB). Mesmo em se tratando de obra grande, feita com recursos públicos corre ao junto ao bairro até hoje um canal a céu-aberto onde é lançado esgoto pluvial e cloacal.

Contudo, até a década de 1980, não eram sentidos de modo severo os efeitos da falta de planejamento e do crescimento desordenado. Com a grande maioria da população na zona rural a cidade não se constituía em um problema para os gestores. A partir de 1980, o quadro urbano foi alterado vigorosamente. A crise no setor agrícola acarretou o êxodo rural. Em 2000, 77,95% da população era urbana, apenas 22,04% rural.

A contar de então, o forte aumento da demanda por moradia associado à crise econômica e à falta de uma política de planejamento urbano e habitação, afloraram os loteamentos ilegais e clandestinos, as invasões de terrenos públicos, ocupação de corredores de estradas, beiras de sangas e rios, alagados e regiões de risco de inundação e desmoronamentos (Inquérito Civil nº 18/99). Até o ano 2000, as Administrações não foram somente omissas; segundo dados do Núcleo de Pesquisas Históricas de Camaquã, e também do que consta no Inquérito 18/99 e nos autos do Processo Judicial nº 007/1.05. 0000499-6 da 1ª Vara Cível de Camaquã houve incentivo a ocupação ilegal.

Extensa área das margens do Arroio Duro que corta a cidade foi ocupada inclusive nos taludes com o estímulo e consentimento da Prefeitura que chegou a fornecer material de construção, energia elétrica e água potável. Tal é o caso do hoje denominado bairro Assomuca, assentamento subnormal que está sendo removido com projeto habitacional da Prefeitura em Convênio com a Caixa Federal. Grandes áreas de preservação permanente, compreendendo a zona de mata ciliar do Arroio Duro foram ocupadas com concessões indevidas às entidades de caráter privado (NUCLEO DE PESQUISAS HISTÓRICAS DE CAMAQUÃ, 2009).

Nos anos de 1992 e 1995 houve enxurradas que causaram o alagamento geral da cidade, principalmente nos bairros irregulares. Nessas ocasiões, constata-se a ausência de planejamento. Camaquã cresceu para onde não podia e com desrespeito às suas características hídricas. Localizada como num estuário²⁴ (ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS AGRÔNOMOS DE CAMAQUÃ, 1996) por onde transitam diversos

²⁴ Os estuários são zonas alagáveis onde se encontram água doce e água salgada, tais como desembocadura de rios.

caudais a cidade sempre foi muito propícia às enchentes. A avaliação técnica da Associação dos Engenheiros Agrônomos de Camaquã (1996) é forte ao apresentar os seus Subsídios ao Estudo e Solução das Enchentes no Município de Camaquã, razão porque parte do texto segue transcrito:

Uma análise, ainda que superficial, das inundações da cidade Camaquã, faz aflorar, desde logo, a carência de obras públicas com ausência total de qualquer planejamento ao longo de muitas décadas.

Essas carências, para se fazer justiça, não são privilégio de Camaquã, senão da maioria das cidades brasileiras. Ninguém investe no chão. Para se ter uma idéia, a cidade de Recife com aproximadamente 1.500.000 habitantes, tem infra-estrutura de saneamento básico, escolas, transporte, moradia, entre outros, para apenas 500.000.

Camaquã foi das primeiras cidades do estado a ter um Plano Diretor. (1967. O de Porto Alegre é de 1979). Quem obedeceu a esse Plano Diretor?

Recentemente, isto é, mesmo depois da enchente de 1992, a Prefeitura Municipal aprovou um loteamento numa lavoura de arroz, situada quase ao nível do leito primitivo do Arroio Duro, entre a faixinha e a margem direita do arroio.

Outra, os taludes do canal principal (da ponte da cidade à BR 116) foram ocupados com moradias com o apoio do poder público, que para ali levou a luz e a água encanada (Vila Dique - Assomuca).

Quem permite construção em área de risco sabe, de antemão, que está aumentando o seu custo social, mormente em uma cidade localizada no lugar de encontro de muitas águas.

[...] As administrações municipais se sucedem, há muitas décadas, sem qualquer planejamento a curto ou em longo prazo. O empirismo que predomina, em detrimento das medidas baseadas no diagnóstico técnico-econômico-social de nossas demandas e possibilidades, traduz-se em enorme distorção que urge reverter.

É preciso dar um basta no empirismo, por respeito à Camaquã! Administração Pública não é exercício solitário que dispense assessoria técnica.

A obediência a lei do parcelamento do solo e outras já seria um grande passo.

É imprescindível para a nossa cidade a adoção imediata de um Plano Diretor e a criação de um Conselho do Meio Ambiente e seus Comitês de Gerenciamento (ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS AGRÔNOMOS DE CAMAQUÃ, 1996, p. 11-12).

Motivado pelas questões acima suscitadas, em fevereiro de 1999 foi proposta por este pesquisador a representação ao Ministério Público Estadual que gerou a instauração do Inquérito Civil nº 18/99, com o objetivo de apurar as responsabilidades por loteamentos irregulares, ocupação de áreas públicas, áreas de risco e de preservação permanente.

Na ocasião, segundo consta no processo, já era identificado à ocupação ilegal das margens do Arroio Duro canalizado na zona urbana onde se encontrava instalado o aglomerado habitacional denominado bairro Assomuca e parte do bairro Getulio Vargas, assim como áreas verdes (públicas) do entorno do Arroio Duro com sedes de associação privadas e residências particulares (NUCLEO DE PESQUISAS HISTÓRICAS DE CAMAQUÃ, 2009). Reconhecidos como irregulares também já eram os bairros Carvalho

Bastos, São Pedro, São Luiz, Ouro Verde e Cônego Luiz Walter Hanquet, sendo este instituído pelo próprio Município, todo com esgoto misto (pluvial e cloacal) a céu aberto e sem qualquer forma de tratamento. Além desses aglomerados declarados em Leis Municipais como bairros havia também ocupações de corredores de estradas e terrenos públicos.

Os bairros São Luiz e São Pedro foi instalado de modo clandestino, mas por loteador privado, transpondo a BR 116, em região que mais tarde o Plano Diretor qualificou como imprópria para expansão urbana face às características do solo e dificuldade de drenagem.

No final da década de 1990 até mesmo as praças centrais da cidade estavam irregularmente ocupadas, visto que tomadas por enorme quantidade de comerciantes ambulantes, os chamados camelôs. Essa situação também era objeto de ação judicial promovida pelo Ministério Público em representação da sociedade. Praças de inestimável valor histórico, arquitetônico e urbanístico estavam sendo depredadas sem reação da Administração Municipal. Aqui vale lembrar a frase do Dr. João Máximo Lopes na entrevista concedida a este trabalho:

As áreas destinadas às praças nos poucos loteamentos regulares que tivemos foram cedidas para instalação de prédios públicos, templos religiosos [...] como é o caso da quadra onde está o INSS [...] resulta que nos bairros a população não tem locais para convivência comunitária, lazer, contemplação. Não tem beleza nos bairros [...] (informação verbal)²⁵.

No ano de 2001 os novos gestores resolveram começar a enfrentar a questão do planejamento urbano, sendo iniciado um diálogo com a sociedade, especialmente com segmentos intelectuais sendo buscada uma agenda para a questão urbana.

Constatados os problemas de ocupação irregular, o Município passou a notificar e embargar obras e ocupações irregulares. Foi firmado Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público nos autos do IC 18/99 no ano de 2004²⁶, através do qual o Município se obrigou a não mais permitir a edificação de ocupações irregulares assim como assumiu o dever de remover trinta habitações irregulares por ano até a regularização integral da cidade.

Entrementes, sob a égide do Estatuto da Cidade e da Emenda Constitucional nº 26, que deu à moradia o caráter de direito social, o Município em parceria com o Ministério Público Estadual promoveu no ano de 2005 sua primeira regularização fundiária. O Signatário deste

²⁵ LOPES, João Máximo. **Enchentes no bairro Getulio Vargas de Camaquã**. Entrevistador: Fulvio de Sans Lessa da Rosa. Sede do Núcleo de Pesquisas Históricas de Camaquã, 27 fev. 2012. Entrevista

²⁶ Termo de Ajustamento de Conduta – TAC firmado em 24 de agosto de 2004 com o Ministério Público de Camaquã – Promotoria Especializada.

trabalho participou da coordenação daquele processo. Foi regularizado o bairro Bom Sucesso com a outorga dos títulos de propriedade a 232 moradores, a construção de uma praça de esportes e de uma nova escola municipal.

A ação somente foi possível por que a área ocupada era pública e havia autorização legislativa para a doação dos imóveis aos ocupantes, desde 1975²⁷. Foi utilizado o procedimento do Projeto More Legal da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (MÖLLER, [entre 2004 e 2012]).

As praças centrais da cidade foram restauradas. Foi construído um camelódromo público. Foi criada a Secretaria Municipal do Meio Ambiente²⁸ e estimulada à atuação do Conselho Municipal do Meio Ambiente²⁹.

O Plano Diretor de Camaquã foi aprovado como Lei Complementar nº 1.051 de 15 de maio de 2007. Houve o zoneamento da cidade. Nele os aglomerados designados subnormais foram declarados como Zonas de Especial Interesse Social para fins de regularização fundiária mediante outorga dos títulos de posse ou mesmo para remoção dos ocupantes. Foi instituído o Conselho Municipal do Plano Diretor.

Junto à Secretaria Municipal do Planejamento em 2004 foi criado o Departamento Municipal de Habitação³⁰ e restou elaborado o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAQUÃ, 2010), significando o diagnóstico e elaboração das diretrizes para o planejamento das soluções para o problema do déficit habitacional.

Hoje 78,63% da população de Camaquã estão na zona urbana (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, [entre 2010 e 2012]). Mesmo com o crescimento demográfico ocorrido, estando com 62.764 habitantes, Camaquã ainda não dispõe de planejamento estratégico para o desenvolvimento urbano.

²⁷ Lei Municipal nº 415 de 1º de dezembro de 1975.

²⁸ Cria a Subsecretaria do Meio Ambiente – Lei 175 de 8 de fevereiro de 2001; em 4 de abril de 2005, através da Lei nº 626 é elevada à Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

²⁹ Conselho Municipal do Meio Ambiente instituído pela Lei Legislativa nº 14 de 29 de maio de 2000.

³⁰ Lei nº 555 de 29 de junho de 2004

4.4 ORIGENS DO BAIRRO GETÚLIO VARGAS

À margem esquerda do Arroio Duro, na zona Oeste da cidade, junto da BR 116 está localizada uma área pública municipal de 9 hectares e 7.000m² destinada à época do Plano Diretor de 1967 à Bacia de Oxidação do Esgoto Cloacal de Camaquã, posto tratar-se de zona alagadiça, imprópria para moradia.

Com a canalização da Sanga do Passinho na zona urbana, esse curso d'água que atravessa a cidade pela Rua Manoel da Silva Pacheco em galeria subterrânea chega próximo do Arroio Duro onde se torna aberto canalizado e toma o sentido Leste dele se afastando com o que forma a figura de um triângulo isóscele com o Arroio Duro, sendo ambos cortados pela BR 116 onde passam por baixo da rodovia.

Os dois lados do “triângulo”, portanto, são formados pelo Arroio Duro e pela Sanga do Passinho. Na Sanga do Passinho é jogado quase 100% do esgoto cloacal e pluvial da cidade, sem tratamento.

A área total que ficou entre os dois cursos d'água e a BR 116 tem uma extensão de aproximadamente 25 hectares englobando a fração de terras do Município e mais aquelas registradas, predominantemente, em nome das famílias Viegas e Silveira.

No ano de 1985 o Executivo Municipal elaborou um projeto de loteamento para a área a ele pertencente e destinada à Bacia de Oxidação do Esgoto Cloacal englobando terrenos lindeiros pertencentes às famílias antes referidas. No local estava instalado o Horto Florestal do Município. O Projeto foi aprovado e cadastrado. Não foi levado a registro e não foi executada a infra-estrutura mínima exigível. Na vigência da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, a normatização legal não foi observada. O Projeto foi denominado Vila Dique, provavelmente por estar próximo das represas do Arroio Duro.

O Loteamento Vila Dique foi dimensionado para 457 lotes e sua planta previa uma ocupação de vinte hectares aproximadamente. Os lotes foram projetados para conterem áreas de 167,50m² a 539,60 m², de modo a permitir que o beneficiário do “programa” pudesse optar pelo tipo preferido de habitação (LONGARAY, 1985).

A contar de então a área começou a ser ocupada por pessoas de baixa renda que necessitavam de local para moradia. Os lotes, com delimitação inicial de 200m² e 208m² tiveram construídas 50 pequenas casas de madeira localizadas na área onde o Município

possuía título de propriedade, embora, como visto acima, afetada à destinação diversa. As doações de lotes feitas pela Prefeitura não possuíam autorização legislativa. Havia total inexistência de equipamentos públicos mínimos. “Os moradores buscavam água em uma bica existente nas proximidades”, relata a assistente social entrevistada Monica Pereira. A única estrutura existente era o prédio onde funcionava o escritório do Horto o qual desde logo passou a destinação de Centro Comunitário.

Depois de ocupados os lotes com as casinhas de madeira a distribuição de terrenos seguiu sendo feita sendo adotada como critério a condição de pobreza avaliada pelo Serviço de Assistência Social da Secretaria do Trabalho e Ação Social de Camaquã-SMTAS.

Segundo o que foi coletado na entrevista com a representante do CRAS e com o Serviço de Assistência Social do Município até o final da década de 1980 havia muitos lotes vagos. A partir daí, porém, a procura aumentou significativamente. O crescimento da demanda por lotes certamente decorreu da explosão do êxodo rural verificado ao longo das décadas de 1980 a 1990, face à crise da agricultura e mecanização desse setor.

Em 3 de maio de 1989, através da Lei Municipal nº 011 foi instituído na Vila Dique a Escola Municipal de Ensino Fundamental Marina de Godoy Netto para atender aquela clientela.

De acordo com o relato da Assistente Social Mônica³¹, a distribuição dos lotes era feita mediante a procura espontânea do interessado à SMTAS. Constatado tratar-se de pessoa pobre segundo os critérios do Órgão, o interessado era encaminhado à Secretaria Municipal de Obras e Viação à qual cabia a designação do lote ao beneficiário. Não se tem notícia ou registro de que as doações fossem documentadas, ou seja, eram absolutamente informais.

Entrementes a Administração foi buscando a realização de obras de esgoto pluvial e cloacal. A CEEE e CORSAN desenvolveram projetos de fornecimento de luz e água potável.

O nome Vila Dique não teve longa duração. Em 1989, pela Lei Municipal nº 23 de 28 de junho o loteamento passou a denominar-se Vila Getúlio Dorneles Vargas. Em 27 de novembro de 1998 através da Lei nº 10 passou a chamar-se Bairro Getulio Vargas.

A área onde havia projeto de lotes acabou por ser toda ocupada. Porém, a expansão do aglomerado seguiu avançando pelas áreas de domínio privado rumo ao oeste para o lado mais

³¹ PEREIRA, Mônica. **As demandas sociais do bairro Getúlio Vargas e o processo de regularização fundiária**. Entrevistador: Fulvio de Sans Lessa da Rosa. Camaquã, Secretaria do Trabalho e Ação social de Camaquã, 27 fev. 2012. Entrevista.

afunilado entre os dois cursos de água. As margens da Sanga do Passinho e do Arroio Duro no limite dos trinta metros de preservação permanente foram sendo ocupadas também. Na metade da década de noventa já não havia mais padrão na extensão das áreas dos lotes doados.

Em 2002, através da Lei 357 de 3 de outubro daquele ano foi criada no bairro a Escola de Educação Infantil Cecy Ribeiro Dias, localizada na Rua São Borja nº 130.

Ilhado entre o Arroio Duro e a Sanga do Passinho, até final de 2007 o bairro teve comunicação com o “continente” urbano somente por pontes de madeira. Em fevereiro de 2008 foi inaugurada a primeira ponte de concreto para ligação viária com a cidade. Em 26 de junho de 2008 a Lei 1.188 denominou a ponte como Ponte Vereador Adroaldo Fernandes Claro.

O desenvolvimento do bairro tornou-se desordenado. Especialmente após a segunda metade da década de 1990 os lotes foram sendo comercializados pelos beneficiários resultando em desmembramentos e unificações de terrenos. Além disso, passou a haver construções de habitações até mesmo nas áreas que deveriam ser destinadas às ruas ou seu prolongamento, surgindo daí ruelas, corredores, passagens, servidões e becos insuficientes para aglomerados urbanos.

O bairro Getúlio Vargas nasceu estigmatizado. Em local ermo, alagadiço, próximo de um lixão, lembra a entrevistada Mônica, em terreno destinado ao esgoto cloacal da cidade, sendo margeado por um Arroio e por uma Sanga nos quais é lançado o esgoto da cidade. Na margem da BR 116 onde o ruído é incessante, a criação do loteamento se deu com a supressão do Horto Florestal que havia naquele lugar, o que ao fim e ao cabo representou outro ataque ao meio ambiente.

O Arroio Duro tem suas águas represadas para formar a Barragem do Arroio Duro construída com o objetivo principal de irrigação de terras para o cultivo do arroz na zona da várzea do Município. Tratando-se de uma barragem de porte grande, certamente que a proximidade do leito do Arroio representa certo risco, ainda que potencial.

A Sanga do Passinho representa também perigo, pois, sem controle de vazão colhe águas pluviais e cloacais na zona urbana.

Nesse contexto de localização nasceu o bairro Getulio Vargas passando a ser ocupado por famílias realmente carentes de habitação. Inexistente programa habitacional ou

planejamento urbano, a ação do Poder Público foi oferecer aquele espaço aos necessitados que buscavam moradia.

Com desenvolvimento e expansão desordenados o bairro foi ficando mutilado, com sua estrutura urbanística cada vez pior.

Não fosse isso suficiente, em março de 1992, após um período de estiagem houve chuvas intensas por dez dias ininterruptos que ocasionaram uma forte enchente na cidade atingindo principalmente o Bairro Getulio Vargas e Olaria, com prejuízos de difícil reparação aos seus moradores.

Em junho do mesmo ano as precipitações novamente foram grandes e em um período de apenas 2 dias de chuva as águas que deveriam escoar pela Sanga do Passinho foram obstruídas pela quantidade de lixo que existia nos dutos sob a BR 116. Novamente o Bairro Getúlio Vargas foi o mais atingido (EVANGELISTA, 2000).

No Natal do ano de 1995 nova enchente inundou a cidade com magnitude bem maior do que a ocorrida em 1992, pois as precipitações foram de 360 mm, num período de 8 horas, encontrando uma condição favorável para acumulação de águas, pois no dia anterior havia chovido 80 mm causando uma sub-saturação do solo.

As autoridades buscaram solucionar os problemas das enchentes com a construção de um duto sob a BR 116, junto ao Bairro Getulio Vargas, buscando maior vazão para a Sanga do Passinho. Nas grandes chuvas, com a pouca vazão por baixo da BR 116, a Sanga sobejou águas imundas que foram jogadas para a área de localização do Bairro, buscando o Arroio Duro que possui um alto talude. Resulta que as águas se avolumaram sobre o bairro, barradas pela BR 116 e pelo talude do Arroio.

Registra o Dr. João Máximo Lopes, em sua entrevista, que aquela enchente, como outras, tiveram significativa contribuição da Sanga Capitão Jango, importante curso d água que compõe o estuário formado em Camaquã, posto que sem a necessária vazão sob a BR 116, se deslocou margeando-a e foi ao encontro do Bairro, aumentando sua alagação.

Passados trinta dias, Camaquã não havia se recuperado das enchentes de Natal e novamente encontrava-se imersa em águas que precipitaram durante 3 dias ininterruptos, alcançando a marca de 365 mm (EVANGELISTA, 2000).

As soluções buscadas pelo Poder Público haviam sido insuficientes para escoar a quantidade de água acumulada junto a BR 116. A força das águas foi tão forte que arrastou um casebre para dentro do duto, dificultando ainda mais a vazão das águas.

Os danos causados foram incalculáveis, provocando revolta e indignação de toda a população. A reação dos moradores da região foi tentar solucionar o problema da maneira mais simples possível, ou seja, facilitar o escoamento das águas que inundavam o bairro Getúlio Vargas e grande parte da cidade. Com pás e picaretas romperam a BR 116 junto à Sanga do Passinho. No entendimento da população, a BR116 estaria atuando como um dique de represamento das águas (EVANGELISTA, 2000, p. 6).

O rompimento da BR 116 com instrumentos manuais por obra de enorme quantidade de pessoas moradoras do bairro comoveu o Brasil como gesto de desespero e heroísmo. O caso foi noticiado em rede nacional de notícias. Com a abertura do pavimento da Estrada as águas seguiriam seu curso deixando o bairro e a cidade. Até que isso acontecesse os moradores do Getulio Vargas estavam sem casa para voltar.

As águas baixaram e a pista da BR 116 ficou bastante tempo interrompido. Enquanto não reconstruíam a estrada, o trânsito foi sendo feito por dentro da cidade a marcar na memória dos moradores e dos viajantes tudo o que acontecera com a cidade e com o bairro Getulio Vargas. Com a comoção social decorrente do desespero dos moradores, as autoridades competentes se sensibilizaram e determinaram a construção de uma ponte sobre o canal da Sanga do Passinho dando fim ao represamento daquelas águas. A obra ocorreu em 1996.

Sem questionamento por parte das autoridades municipais quanto a sua localização, o bairro Getulio Vargas foi reconstruído pelos moradores, depois de cada enchente, permanecendo onde foi edificado e seguiu crescendo, inclusive no aspecto do desordenamento pela falta de planejamento. Os erros se repetiram e se avolumaram.

Com a instauração do Inquérito Civil nº 18/99 para investigar a responsabilidade por loteamentos irregulares em áreas públicas, de risco e de preservação permanente, o Bairro Getulio Vargas passou a ser objeto de avaliação pelo Ministério Público.

Frente aos documentos e informações acostadas ao Inquérito veio a lume o fato de que se tratava de aglomerado habitacional ilegal instalado em área pública, de risco e de preservação permanente.

Ao lado de vários outros aglomerados urbanos reconhecidos como subnormais no âmbito do município de Camaquã, o bairro Getulio Vargas estava fadado à remoção. Lembre-se o Termo de Ajustamento de Conduta firmado pelo Município em 2004 nos autos do Inquérito 18/99, pelo qual a Administração se comprometera, entre outras obrigações, a

providenciar na remoção de pelo menos trinta habitações de áreas irregulares, por ano, além de não mais permitir construções em áreas de risco, públicas ou de preservação permanente.

Segundo a Legislação Ambiental, a extensão de 30 metros do leito do Arroio Duro ou da Sanga do Passinho é considerada área de preservação permanente³², com o que são vedadas nelas quaisquer edificações. Em caso de havê-las, impõe-se, força de lei, a remoção das construções.

Com essas diretrizes legais, grande parte do Bairro teria que ter as edificações retiradas e o meio ambiente recomposto. O restante do bairro, porém, face às experiências com enchentes, fato incontestável caracterizava-se como área de risco. Resultado: a remoção do bairro por inteiro aflorou como imposição legal, constituindo-se como uma situação-problema colocada ao Gestor, e de difícil solução.

A notícia não deixou de se espalhar pelo bairro. Aqueles mesmos moradores que lutaram para abrir a BR 116 começaram a murmurar pedindo para permanecer no local.

Hoje, pelas entrevistas realizadas no bairro, com vistas a este trabalho, identifica-se o quanto a questão da remoção inquietou os moradores. Perguntados sobre qual foi a atitude tomada diante da notícia da possível remoção, 57,14 % afirmaram que não aceitaram deixar o bairro; 16,67 % condicionaram a saída ao recebimento de uma casa em outro local. Logo, a resistência foi de 73,81% dos moradores. Entre os entrevistados 21,42% não acreditou nas notícias. Por ter para onde mudar-se, 4,76% dos entrevistados manifestou que aceitou a remoção.

Um questionamento significativo surgiu: Qual a responsabilidade do Município pelas ocupações ilegais ocorridas? O entendimento dominante passou a ser no sentido de que se a Prefeitura buscou colocar as pessoas naquele aglomerado proibido, caberia a ela o ônus da remoção e realocação de cada morador. Aliás, é esse o entendimento da doutrina e da jurisprudência³³.

O Executivo Municipal ficou sensibilizado com a não aceitação dos moradores quanto aos motivos para suas remoções. De outro lado, restou preocupado com o custo das realocações. Havendo próximo de 700 habitações, ao preço de R\$ 55.000,00³⁴ por habitação, segundo os custos do Programa Federal Minha Casa Minha Vida, a remoção do bairro Getúlio Vargas implicaria no comprometimento de muitos anos de orçamento municipal. Esse nó

³² Código Florestal – art. 2º.

³³ Jurisprudência – conjunto de decisões proferidas pelos Tribunais.

³⁴ Valor informado pelo Departamento de Planejamento do Município de Camaquã em 16 de fevereiro de 2012.

crítico é identificado pelo Prefeito através do Ofício nº 062 enviado ao Ministério Público em 30 de agosto de 2007.

Com fundamento nas recomendações de estudos hidrológicos para o encaminhamento de soluções para as enchentes de Camaquã (ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS AGRÔNOMOS DE CAMAQUÃ, 1996), a Procuradoria do Município atenta ao fato de que a Ponte feita na BR 116 sobre a Sanga do Passinho havia liberado sua vazão, solicitou ao Ministério Público local que requisitasse um estudo a ser realizado pela Divisão de Assessoramento Técnico do Órgão. Para tanto ajustou de oferecer-lhe os subsídios necessários a realização do trabalho. Essa solicitação ocorreu pelo Protocolo nº 531/2007. O laudo foi concluído em 17 de abril de 2008, com os seguintes termos, em resumo:

Os dados hidrológicos apresentados e as obras de infra-estrutura realizadas pela Prefeitura de Camaquã, na área compreendida entre o Arroio Duro, BR 116 e o Canal do Passinho localizada no Bairro Getúlio Vargas, caracteriza a área como de não risco a inundação, salvo por alguma interferência no canal a jusante do bairro, ou alguma obstrução na passagem do canal sob a BR 116. (RIO GRANDE DO SUL, 2008, não paginado).

Face ao resultado do laudo o Ministério Público, atendendo a recomendação dos peritos e considerando o fato de que a área do bairro havia sido classificada como ZEIS-e, orientou nos seguintes termos:

a) Elaboração de um Plano de Evacuação e Remanejamento dos Moradores da área em caso de enchente dos cursos d'água, bem como o treinamento e orientação dos moradores e da equipe de remoção. b) Recadastramento de todos os moradores em faixa de área de preservação permanente que ocupam as margens do Canal do Passinho e Arroio Duro, levando em conta a metragem do Código Florestal, para a remoção destas moradias e direcionamento para local habitável, conforme o TAC celebrado. Esse documento foi recebido pelo Município em 19 de maio de 2008; c) Após o recadastramento, houvesse efetiva coibição por parte da Prefeitura na ocupação da área de preservação permanente, por novos moradores; d) Apresentação de projeto de regularização fundiária para os moradores da área investigada, que constitui loteadores irregulares, através de concessão especial de uso ou doação, fazendo constar no projeto início e término de sua implementação. (ILGES, 2008, não paginado).

A notícia de que o Bairro Getúlio Vargas não era mais considerado área de risco circulou na mídia local e foi levada ao conhecimento de seus moradores que comemoraram o fato.

4.5 O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO PARCIAL DO BAIRRO

Não tardou e o Município iniciou ainda em 2008 o processo de regularização fundiária do bairro fazendo-o pelas normas do Projeto More Legal do Poder Judiciário Gaúcho.

Com base na experiência da regularização do bairro Bom Sucesso, e sem planejamento formal foi contratado um escritório de engenharia para medir a área e demarcar os lotes. Até então a Administração trabalhava com a idéia de que o assentamento estava em domínio público, ou seja, sobre os 9,7 hectares de propriedade do Município.

A medição foi iniciada de forma a atender a determinação ministerial, ou seja, com a identificação das áreas de preservação permanente e sua exclusão como área de outorga dos títulos de propriedade. Os ocupantes das áreas das margens do Arroio e da Sanga na extensão de 30 metros deveriam ser removidos. De acordo com o Ofício/GAB nº 345 de 27 de maio de 2009 o Prefeito de Camaquã comunicou ao representante do Ministério Público que estava executando o projeto, mas narra as dificuldades oriundas das celeumas possessórias existentes entre os ocupantes e a complexidade do trabalho geral.

Concluída a medição da área regularizável do bairro, lote a lote, foi realizada a medição das construções e feito o levantamento social de cada família para identificação do perfil sócio-econômico do aglomerado. As construções foram levantadas para fins de averbação no cadastro imobiliário. A equipe do trabalho de campo foi formada com servidores do Setor de Cadastro da Secretaria Municipal da Fazenda.

No curso da medição surgiram três nós críticos de difícil desate: O primeiro foi o inconformismo dos moradores das áreas de preservação com a determinação de remoção. O segundo foi o surgimento de diversas habitações sem fornecimento de luz ou água. O terceiro foi o fato de que a área pública municipal era de apenas 9,7 hectares e o bairro todo envolvia mais de 25 hectares, ou seja, se estendera por área privada. Esses problemas foram direcionados à Procuradoria do Município, pelos próprios moradores do bairro.

Concomitantemente ao levantamento planimétrico dos terrenos, a CORSAN havia começado a colocar hidrômetro nas residências onde não os havia. Ocorre que muitos habitantes do bairro captavam água na rede de vizinhos. Sem medição de consumo não ocorriam discussões quanto à divisão da tarifa. Com a colocação dos hidrômetros, a questão da fatura mensal apareceu. Com as contas variando de acordo como gasto de água se iniciou os desentendimentos ocasionando o corte do fornecimento de vizinho a vizinho. Aquele que ficava sem a água tinha de procurar a CORSAN para instalação do fornecimento onde esbarrava na proibição de ligação de água pelo Ministério Público. O mesmo se sucedeu com o fornecimento de luz pela CEEE.

Decorrência disso, em meados do ano de 2009 havia dezenas de moradores do Bairro sem o fornecimento de luz ou de água, ou seja, privados de dois dos elementos infra-estruturais básicos do direito à moradia.

Com a comprovação do andamento do processo de regularização fundiária, pelo Município e evidenciado que o morador sem luz ou sem água não estava em APP, conforme revela o Ofício nº 210 do Prefeito ao representante do Ministério Público, em 25 de março de 2009, foram sendo possíveis autorizações de fornecimento de energia elétrica ou água potável para alguns moradores do bairro que haviam ficado privados de tal direito. Não menos que oitenta moradores obtiveram a restituição do fornecimento por CEEE ou CORSAN. Mas ficaram de fora os moradores do entorno da Sanga do Passinho e da margem do Arroio Duro.

Tais murmúrios repercutiram ainda mais negativamente. A regularização fundiária do bairro se avizinhava como motivo de grande reclamação por parte daqueles que não seriam contemplados por ela. Por falta de recursos para promover remoções, o Município tratava da regularização documental dos lotes, mas não possuía dinheiro para construir casas àqueles que deveria ser removido. Assim sendo, haveria regularização para alguns e prolongamento da espera e preocupação para muitos outros. Um nó crítico sem desate no processo.

Havia também a questão da ocupação em áreas privadas em quase dois terços do aglomerado. Como o Município iria outorgar títulos em áreas a ele não pertencentes? A solução seria valer-se da usucapião coletiva ou um dos demais instrumentos do Estatuto da Cidade.

A crise se fez instalada no bairro. A continuar o processo de regularização fundiária do bairro, o Executivo enfrentaria muitas críticas, ou seja, não estaria, efetivamente, resolvendo o problema daquela comunidade.

Nessa oportunidade a Procuradoria do Município orientou-se a buscar uma solução jurídica para a questão da regularização das posses nas áreas de preservação permanente. Precedentes do Tribunal de Justiça sinalizavam para essa possibilidade.

A questão é que na zona urbana de Camaquã o Arroio Duro encontra-se totalmente canalizado. E essa canalização, em virtude da Barragem, por razões econômicas necessita ser mantida. A manutenção é feita com máquinas. Assim sendo, no entendimento da Procuradoria, não haveria que falar-se em área de preservação ou recuperação da mata ciliar do Arroio na zona urbana. A região, pois, estava impactada e assim deveria continuar. Daí a pergunta: Por que, então, não descaracterizar aquela APP e permitir a regularização fundiária

dos moradores das proximidades do talude do Arroio no bairro Getulio. O mesmo entendimento era aplicado para a Sanga do Passinho que está canalizada com galerias subterrâneas atravessando a cidade.

No ano de 2009 a crise econômica mundial atingiu os municípios brasileiros com a drástica redução do Fundo de Participação (FPM). Por medida de economia a Prefeitura de Camaquã reduziu significativamente o seu quadro de pessoal, com o que houve a desaceleração dos levantamentos sociais e físicos das habitações do Bairro. Na prática o processo de regularização fundiária parou.

4.5.1 O bairro como ZEIS-e e o surgimento da Lei 11.977/2009

A ideia de buscar a descaracterização da área de preservação no entorno do Arroio Duro e da Sanga do Passinho ganhou corpo e passou a orientar os trabalhos da Procuradoria do Município como estratégia para solucionar o nó crítico da impossibilidade de outorga de título possessório àqueles moradores.

Foram coletados trabalhos jurídicos que auxiliaram na formação da convicção de que, pelo menos através de uma ação judicial seria possível buscar uma sentença favorável a regularização das moradias na área de preservação, próxima dos cursos d'água.

O Plano Diretor de Camaquã atribuíra ao Bairro Getulio Vargas o caráter de Zona de Especial Interesse Social Existente (ZEIS-e) com o que determinara a regularização da ocupação daquele aglomerado, porém excluindo as habitações erguidas nas áreas de APP. Os termos de seu art. 88 não deixam dúvida ao afirmar que “na regularização de vilas e invasores, o Poder Público procurará manter os moradores nos locais onde se encontram, salvo se estiver localizados em terrenos insalubres, área de risco e de preservação permanente, hipótese em que deverão ser removidos”. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAQUÃ, 2007, p. 22).

Além do Plano Diretor não favorecer a permanência das habitações nas áreas de preservação, a Lei Municipal nº 485 de 23 de dezembro de 2003, definiu a margem do Arroio Duro e Sanga do Passinho, entre outros cursos locais de água, como de preservação permanente.

Diante da legislação existente e na preparação da ação judicial que se buscava interpor, a Procuradoria Municipal buscou orientação com o Órgão ambiental e iniciou diálogo com os ambientalistas.

Integrado ao Sistema de Gerenciamento Ambiental (SIGA) o Município, através de sua Secretaria Municipal do Meio Ambiente tinha poderes para licenciar eventual projeto para a região do Bairro que invade as APPs. Porém, todo e qualquer projeto exige estudo e análise prévia. A questão foi submetida aos profissionais da Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

Os setores ambientalistas, atores sociais mais ideológicos do que pragmáticos, resistiram à ideia de não remover as habitações existentes nas proximidades do talude do Arroio (trinta metros do leito). Membros de entidades ambientalistas³⁵ se manifestaram no sentido de que o Município deveria remover as habitações oferecendo programa habitacional e recuperação ambiental do local. A guisa de ilustração é trazida a opinião do ambientalista Geólogo Luis Carlos Evangelista externada em entrevista concedida ao Jornal Gazeta Regional do dia 16 de maio de 2008, em matéria especial acerca da enchente do Bairro Getulio Vargas em 1995/1996, quando responde a pergunta “Qual a solução para evitar os alagamentos no bairro em dias de chuva?

O ideal seria a retirada dos moradores desses locais, e fazer um trabalho de conscientização junto à comunidade quanto ao risco de novas enchentes no local. Alternativa seria redimensionar o sistema de drenagem e reestruturar a rede de esgoto local, construir novas galerias com desníveis acentuados e áreas de amortecimento com casa de bombas. Não acho que essa última seria a melhor opção. (PIZZOLOTO, 2008 p. 10-11).

A situação-problema se constituiu com clareza: De um lado os moradores do bairro Getulio Vargas a exigir a regularização fundiária do aglomerado, não aceitando a determinação legal de remoção dos ocupantes das áreas de preservação; e de outro os ambientalistas cobrando a responsabilidade do Município no gerenciamento das áreas de domínio ou de interesse público.

Em meio a essas questões de difícil solução, em 7 de julho de 2009 foi promulgada a Lei 11.977 que dispôs sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. A Nova Lei veio como corolário da evolução legislativa e da tendência jurisprudencial que se consolidava a cada dia com esboço na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade³⁶. Além de regulamentar em

³⁵ Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Camaquã – APROMAC.

³⁶ Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

âmbito nacional o processo de regularização fundiária a Lei criou mecanismos para efetivá-la em áreas públicas ou privadas, assim como também em áreas de preservação permanente.

Prima facie a situação-problema do bairro Getulio Vargas estava resolvida: As áreas de preservação assim como as áreas públicas ou privadas, ocupadas poderiam ser objeto da regularização com a manutenção dos moradores no local.

Desde logo, porém, a Lei passou a receber muitas críticas. Havia questionamentos até mesmo quanto a sua constitucionalidade. Entendeu-se, à época, oportuno aguardar as posições do Ministério das Cidades e também a elaboração da legislação estadual acerca dos serviços registrais relativos aos processos de regularização, fosse de interesse social ou de interesse específico, posto que ambos se perfectibilizam no registro público dos lotes.

4.5.2 Ações comunitárias e principais demandas sociais do bairro

Não resta dúvida de que o Bairro Getulio Vargas se constitui em aglomerado humano efetivamente pobre. O levantamento sócio-econômico dos domicílios lá existentes dá conta dessa realidade: São 364 famílias que fazem parte do Programa Bolsa Família do Governo Federal e 21 famílias que fazem parte do Programa Família Cidadã³⁷. Os demais têm a renda mensal média familiar de até três salários mínimos ou meio salário mínimo *per capita*³⁸.

A Secretaria Municipal do Trabalho e Ações Social desenvolve suas atividades no seio do bairro. Possui, certamente, informações precisas sobre suas demandas sociais. No entanto, para os fins deste trabalho, preferiu-se entrevistar os moradores acerca de suas ações comunitárias e suas principais demandas sociais. Foram entrevistadas cinquenta e duas pessoas, homens e mulheres, todos moradores do bairro, adultos, residentes distribuídamente em toda a extensão do loteamento de modo que fosse ouvida, por amostragem, a totalidade do aglomerado. As perguntas feitas estão no Apêndice G.

Quanto às demandas sociais as entrevistas tiveram como objeto o interesse do entrevistado no investimento em instituições públicas, infraestrutura e serviços públicos do bairro, sendo ofertada a possibilidade de três escolhas por ordem de prioridade. Como cada

³⁷ O Bolsa Família e o Família Cidadã concedem auxílio para famílias com renda *per capita* de até mensais. O Projeto Família Cidade é da Prefeitura de Camaquã – Lei nº 1434 de 11 de agosto de 2010, aplicável às famílias da lista de espera de inclusão no Bolsa Família.

³⁸ Informação prestada pelo setor do Cadastro único da Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social de Camaquã, em 06 de março de 2012.

entrevistado teve a oportunidade de responder as perguntas escolhendo três alternativas por ordem de preferência. Foram atribuídos pesos a cada resposta. Para a primeira escolha peso 3, para a segunda peso 2 e para a terceira peso 1. Ao final cada somatório de escolhas foi multiplicado pelo peso correspondente, resultando em uma frequência absoluta que oportuniza a conversão em frequências relativas para exibir as médias estatísticas através de gráficos em setores que permitem boa leitura quanto às vontades expressas pelos moradores entrevistados. Constatam em anexo as tabelas explicativas com os resultados e os gráficos que os representam. Apêndices D, E e F.

A maior reivindicação institucional é um posto de saúde, com 48% dos entrevistados. A segunda opção foi um Posto da Brigada Militar com 26% e os terceiros empatados em 10% estão a Escola e Ginásio de Esportes. A ampliação da creche e a construção de praças foram identificadas como demandas sociais de importância significativa, em que pese estar na quarta ordem de prioridade.

No campo da infraestrutura a pavimentação das ruas está soberana à frente com 38% vindo depois a construção da galeria para a Sanga do Passinho com 21% e em terceiro a sinalização do bairro com 16%, porém muito próximo do esgoto pluvial com 14%. Nos serviços avulta a necessidade de policiamento com 27%; coleta de lixo com 23% e melhoria na iluminação pública, com 22%; o patrolamento das ruas ficou com 18% da preferência.

É interessante salientar que quando perguntados sobre uma praça para o bairro, muitos entrevistados consideraram importante e necessário, mas disseram que “lastimavelmente, serviriam para juntar drogados”. Esse tipo de preocupação dialoga perfeitamente com a forte demanda pelo Posto da Brigada Militar, policiamento e mais iluminação para o bairro. Os dados da pesquisa se coadunam perfeitamente com as respostas ofertadas em entrevista pela assistente social Elibia Goulart.

A presença de algumas ruas muito estreitas a formar becos também é um problema bem identificado pelos moradores do bairro. Segundo eles os becos preocupam por que não dão acesso à entrada de viaturas da Brigada Militar e ambulâncias. Avulta a conclusão lógica de que a violência no bairro é algo que aflige sobretudo aquela população. A demanda por segurança é maior do que a demanda pela galeria da Sanga a qual é emblematicamente relacionada às enchentes que tanto prejudicaram o bairro.

A falta de fornecimento de luz e água ainda é uma realidade cruel da Getulio Vargas.

A população do bairro possui um Posto de Saúde. Esse posto é denominado na documentação oficial da Secretaria da Saúde como Posto da Getulio Vargas. Foi construído e inaugurado em 24 de setembro de 2004³⁹.

Ocorre que o posto de saúde foi financiado por verba da União com contra partida do Município. Sendo verba da União a obra exigiu a regularidade documental do terreno onde seria construído o prédio para o Posto. Como o bairro é irregular sem titulação em quase toda a extensão; e por que a parte de propriedade do Município está definida como área rural afetada a finalidade específica, o Posto foi erguido no bairro Olaria, limdeiro do bairro Getulio Vargas, onde o loteamento é regular. Convênio federal repasse MS 2009

O Posto de Saúde vem atendendo bem o Bairro, mas sua construção afetou a moral comunitária dos moradores. O fato deles não poderem ter um posto de saúde próprio, no interior do bairro, foi o sinal que lhes levou a tomada de consciência de que não desfrutavam de todos os direitos à cidade, exercidos pela maioria dos demais Camaquenses.

Interpreta-se que naquele ano, 2004 a obra do posto de saúde provocou a conscientização de que a regularização fundiária era um valor significativo aos moradores do Bairro, como exercício do direito à cidade.

Os moradores do bairro não são ativistas comunitários, como de resto não o são todos os camaquenses. A participação popular na gestão pública nunca foi muito incentivada.

Segundo a informação prestada em entrevista pela assistente social do CRAS, Elibia Goulart⁴⁰, a Secretaria do Trabalho e Ação Social desenvolve uma série de projetos no Bairro, mas todos de iniciativa pública. São eles: Projeto Solidariedade; projeto conviver; orquestra de Câmara; escola de música; coral; grupos de dança; artesanato e clubes de mães, sendo em todos trabalhadas as famílias dos que participam dos projetos.

Não há registros de movimentos de iniciativa popular no Bairro Getulio Vargas. Entretanto, na pesquisa formulada 19,23% dos entrevistados responderam que já participaram de alguma ação comunitária de iniciativa da própria comunidade. Dentre todos 50% foi em atividades para não serem removidos do bairro; 10% foram para a construção da ponte na BR 116, sobre a Sanga do Passinho, o que está diretamente relacionado à permanência dos

³⁹ Informação da Secretaria Municipal de Saúde de Camaquã prestada em 06 de março de 2012.

⁴⁰ GOULART, Elibia. **As demandas sociais do bairro Getúlio Vargas e o processo de regularização fundiária**. Entrevistador: Fulvio de Sans Lessa da Rosa. Porto Alegre, CRAS, 27 fev. 2012.

moradores no bairro, e os demais nas atividades da “Comunidade Unida”⁴¹, evento que tem a característica de valorizar o grupo social como um todo. Esse resultado confere com as informações da assistente social Elibia Goulart a qual afirma que “os moradores tem preocupação de permanecer no bairro [...] Alguns vêm ao CRAS buscar informações, com essa preocupação”[...]. Ao ser perguntada sobre como os moradores do bairro estão vendo o projeto de regularização fundiária a entrevistada responde: [...] eles estão satisfeitos, vendo como uma coisa boa, pois eles querem muito as escrituras.

A história do bairro é a luta silenciosa para nele permanecer. Como visto antes, a ocupação iniciou sem infra-estrutura. Aos poucos foram recebendo o mínimo. Mas cedo tiveram o primeiro grande revés que foi a enchente de 1992, quando foi inundado (EVANGELISTA, 2000). Recebeu iluminação pública, fornecimento de energia elétrica, água potável e escola. Logo, em dezembro de 1995 e janeiro de 1996 novas e grandes enchentes o fizeram submergir por inteiro. Dois anos depois outra enchente causa-lhe também grandes danos. Em todos esses episódios climáticos a comunidade do bairro buscou forças, trabalhou e recuperou as perdas. Casas foram reconstruídas e moveis e utensílios comprados novamente. “As águas levam os bens, mas não a esperança” diz o título da reportagem especial feita pelo Jornal Gazeta Regional de Camaquã no dia 16 de maio de 2008, fazendo a retrospectiva das enchentes de Camaquã e providências quanto a elas tomadas pelo Poder Público.

Na mesma matéria o Jornal coloca como nota a uma fotografia: “Do desespero da população vem à solução do problema, a construção da ponte seca”. Com certeza a mobilização das dezenas de moradores que abriram a BR 116 com pás e enxadas para escoar a água represada se constitui em ato histórico que marca definitivamente o profundo desejo de recuperar o bairro para nele permanecer. Ao mesmo tempo o fato se estabelece como um laço de união da comunidade, que a contar daquela data passa a ter um passado de história comum e um futuro projetado que os aproxima. “Foi o maior gesto cívico que já tivemos em Camaquã, em todos os tempos” afirmou o Dr. João Máximo Lopes, em nossa entrevista.

A presença de quase trezentos moradores⁴² na reunião ocorrida no dia 13 de junho de 2011 na sede do CRAS para receberem orientações sobre o processo de regularização fundiária demonstra o profundo interesse da comunidade no projeto. Essa é a grande demanda social, quanto a qual não há dissenso. A unanimidade do bairro almeja a regularização.

⁴¹ Evento periódico organizado para cada bairro da cidade pela SMTAS em conjunto com os moradores da comunidade onde será realizado.

⁴² Duzentos e quarenta e seis pessoas assinaram a Ata da Reunião. Quando da lavratura do documento muitos já haviam deixado o local.

4.5.3 As irregularidades jurídicas e deficiências de infraestrutura

O bairro possui irregularidades jurídicas e deficiências de infra-estrutura, porém, não são impeditivas do processo de regularização fundiária, pelo contrário, justificadoras.

Consoante os dados oferecidos pelo levantamento planimétrico do loteamento⁴³, há muitos terrenos com área superficial inferior ao mínimo de 125m² e frente ou testada inferior a 5 metros de extensão. Essas medidas são vedadas pela Lei do Parcelamento do Solo Urbano para os loteamentos em geral. Porém essa mesma Lei autoriza a quebra desse requisito na hipótese de tratar-se de loteamento de interesse social.

A falta de titulação dos lotes é a irregularidade jurídica central do aglomerado. Há uma área de 9,7 hectares de propriedade do Município e o restante dos lotes dos moradores está em áreas privadas de terceiros, em que pese sem reclamação dos titulares. Uma única exceção é a área da quadra nº 614 onde os lotes de 1 a 10 são de propriedade da família Silveira que os reclama através de ação de reintegração de posse junto ao Poder Judiciário. Esses lotes estão dentro do bairro, porém pertence ao loteamento denominado Bairro Olaria.

O bairro conta com vias de circulação em toda a sua extensão, assim como escoamento de águas pluviais, rede de abastecimento de água potável e energias elétricas domiciliares fornecidas pela Corsan e CEEE, respectivamente. O esgoto sanitário das residências em geral segue a mesma regra que à época da implantação do bairro era exigida para as demais habitações da cidade. Uma parte possui fossas domésticas, outra não, mas o esgoto das residências tem ligação com a rede pública de esgoto cloacal e pluvial que é praticamente toda canalizada no bairro.

O Secretário Municipal da Infraestrutura Marco Aurélio Sperotto, perguntado sobre a infraestrutura relata em sua entrevista que o bairro possui toda a infraestrutura básica e que o sistema de esgoto existe em funcionamento, mas registra que tem certa deficiência e indica a razão:

No bairro Getulio Vargas existe uma infra-estrutura já consolidada, há vários anos, com iluminação pública, rede de energia elétrica para abastecer todas as residências, rede de distribuição de água potável, uma rede de tubulação de esgoto misto, que é o pluvial e cloacal, muito deficiente na sua forma de atuação porque existe um caimento mínimo que foi dado em

⁴³ Arquivos do Cadastro Municipal de Camaquã.

função de que quando foi implantado o bairro o que transpunha a BR 116 eram tubulações que tinham um nível muito elevado, então não havia como se fazer a tubulação ser mais inclinada. Hoje, com a ponte seca, o que deveria se fazer é com que esse nível fosse regulamentado. Mas todo o Bairro tem tubulação de esgoto misto pluvial e cloacal. O que não existe, em grande parte, são as fossas domésticas. Ou se existem elas não são limpas periodicamente e termina acarretando que o esgoto vai à tubulação. E quando há uma enxurrada, um precipitação muito grande, o problema da Sanga do Passinho não está resolvido à jusante da BR 116. Existe algum tipo de freio ali que faz com que as águas corram nas mesmas volumetrias que ela é precipitada no momento, levantado o nível, sufocando o cano, em função de não ter nível de escoamento, e retornando tanto o pluvial como o cloacal para dentro de residências ou na boca de lobo - esquina de rua. Nesse sentido a infra-estrutura é completa, mas deficiente (informação verbal)⁴⁴.

A comunidade é atendida por serviço regular de transporte coletivo. O sistema viário funciona adequadamente. De parte da comunidade, quanto ao trânsito, em entrevista apurou-se apenas a demanda por melhoria na sinalização, como já demonstrado.

O Secretário Municipal da Infraestrutura, porém, em sua entrevista, traz análise importante relativa às vias de circulação do bairro, ao tempo em que apresenta o projeto do município para o enfrentamento da questão. Transcreve-se o trecho da entrevista:

No aspecto viário existe uma grande alteração que será feita futuramente, diria assim, pelas promessas, a partir de março deste ano, que é a duplicação da BR 116, que vai terminar com aquele trevo que acessa ao Banhado do Colégio, que é um trevo irregular. Aceito por todos, mas completamente irregular, de acesso ao Bairro Getulio Vargas, que traz um trânsito indesejável ao bairro. Por quê? Por que não há a consistência, aí sim, viária, para receber uma demanda de trânsito de agricultores, ceifadeiras, caminhões carregados com cargas de arroz, etc... para isso o bairro não está preparado. Teria que ser feito isso pela Avenida Cônego Luiz Walter Hanquet ou pela Avenida José Loureiro da Silva, que são vias estruturantes consolidadas que receberiam de bom grado esse tipo de trânsito. Com a duplicação da BR 116 vai haver uma via paralela e o trevo do banhado do Colégio vai passar a ser embutido junto com a Ponte Seca. Ele é junto à Ponte Seca, por baixo da BR. Então vai mudar o sistema viário, melhorando bastante a acessibilidade ao bairro e a margem da Marcilio Dias Longaray que é uma via também de escoamento muito boa, mas que em função de ela não ter o acesso hoje à BR 116 esse escoamento é feito pela Rua São Valentim, marginal ao bairro, à Sanga do

⁴⁴ SPEROTTO, Marco Aurélio. **Infraestrutura no Bairro Getulio Vargas**. Camaquã, 27 fev. 2012. Entrevista.

Passinho. Ela não é uma via para receber esse tipo de trânsito porque ali e próximo existem crianças, creches, escolas e o CRAS. A Rua São Valentim é via de circulação urbana do loteamento, e não para prestar o serviço que ela vem prestando hoje, que é de acesso do Banhado do Colégio à cidade de Camaquã. Está errado. Isso tem que ser mudado e nós estamos atentos. A duplicação da BR 116 vai corrigir esse defeito (informação verbal)⁴⁵.

Pelos mapas de levantamento do bairro e segundo as demandas populares, são consideradas deficiências de infraestrutura urbana os becos formados pela ocupação desorientada. Tais são os chamados Becos São Tomé, São Bernardo, São Joaquim e São Caetano, verificados no prolongamento das ruas com o mesmo nome. Nesses becos as vias de circulação ficaram muito estreitas para passagem de automóveis, com o que algumas residências ficaram prejudicadas nesses pontos.

Não somente nesses lugares, mas também em unidades de quarteirões nas ruas São Joaquim, São Judas e São Caetano a via ficou estreita. Não insuficiente para a passagem de automóveis, mas em largura inferior ao mínimo de 12 metros. Na rua São Bernardo há a construção de uma garagem sobre o leito da rua obstruindo o acesso de moradores às suas próprias casas. Alguns desses pontos são objetivamente abordados pelo Secretário Marco Sperotto que mencionada também à orientação do Poder Público de limitar o tráfego sobre a Rua Ederaldo de Souza Gomes, que na realidade é o talude do Arroio Duro. Além disso, o Secretário entrevistado traz importante fato relativo ao sistema viário no projeto original do bairro:

Existem outros dois nós críticos que são becos que não teriam acesso pela largura [...] foi estreitando a rua em função de que não havia uma legislação. Era uma ocupação irregular e não havia uma fiscalização eficiente em cima disso. Esses becos terão que ter outro tipo de acesso para incêndio, etc. de repente, construção de hidrantes... São coisas que ainda não foram planejadas, mas estamos bem atentos a esse tipo de atividade que vai ter que ser desenvolvida logo ali.

A margem do Arroio Duro, que seria do outro lado do Bairro, ela serviria mais para um passeio doméstico, digamos assim, um calçadão, do que uma via estruturante para trânsito de veículos. Ela não presta a isso até por que é um dique, construído pelo antigo DNOS e que serve para suportar a marginal esquerda do Arroio Duro à jusante da Barragem. Ela seria um parque. Houve antigamente um projeto de implantação do bairro que previa que ela seria um

⁴⁵ SPEROTTO, Marco Aurélio. **Infraestrutura no Bairro Getúlio Vargas**. Camaquã, 27 fev. 2012. Entrevista.

grande canteiro e um grande jardim e em baixo dela, pelo lado da Getulio Vargas haveria então a avenida de escoamento. Esse local foi invadido e hoje vai ser regulamentado. Ele já não permite mais que se faça a remoção daquelas famílias para que se faça a via estruturante debaixo do dique que seria o projeto original de implantação do bairro Getulio Vargas (informação verbal)⁴⁶.

A Sanga do Passinho, como canal aberto na extensão em que costeira o Bairro, se constitui em irregularidade de infraestrutura urbana, na medida em que no restante da cidade esse curso d'água está canalizado em forma de galeria. Junto a Sanga existem 83 habitações. A Galeria é um pleito da comunidade apontado como primeira alternativa de investimento em infraestrutura por 19,23% dos entrevistados.

A posição da Prefeitura sobre a demanda pela galeria da Sanga do Passinho é exteriorizada por Sperotto, em sua entrevista:

Existe em andamento em Camaquã o Plano Municipal de Saneamento Básico. [...] vai haver para o bairro Getulio Vargas o sistema de tratamento de esgoto cloacal, como para todos os demais bairros da cidade. Lá de interesse social, nas outras áreas será cobrado [...]. Isso trará a limpeza do canal. Todo mundo fala em fazer uma galeria, tampa com uma lage a Sanga que vai ficar muito bom [...] Mas nós estaremos escondendo a grande sujeira do lixo de Camaquã. É um esgoto que conduz todo o esgoto primário de Camaquã [...] não é pré-tratado. Aquilo ali a gente admite como sendo a cloaca da cidade. E essa que é a cloaca da cidade. E essa que é a cloaca da cidade, deságua onde? Na Lagoa dos Patos, em Arambaré, na Ponte do Jacaré. O que acontece com isso? Nós estamos contaminando um trecho de quase sessenta quilômetros, entre a sinuosidade do canal até chegar à Lagoa e estamos contaminando a Lagoa. O Comitê de Bacias Hidrográficas, no nosso caso, o Comitê da Bacia do Rio Camaquã já viu isso [...] e vai chegar a um determinado momento que vai exigir da municipalidade solução para o andamento de seus dejetos [...] o plano local de saneamento básico estará, com certeza, concluído até final de junho deste ano. A partir de aí o que precisa? Investimento pesado, mas existe respaldo do Governo Federal para que isso aconteça, por que é muito mais barato de saneamento do que na saúde pública e estar tratando pessoas e pessoas, várias deficiências, nos seus postos de saúde, nos seus hospitais, etc... por deficiência do saneamento

⁴⁶ SPEROTTO, Marco Aurélio. **Infraestrutura no Bairro Getulio Vargas**. Camaquã, 27 fev. 2012. Entrevista.

básico. Invista no saneamento básico que terá uma saúde recuperada logo ali (informação verbal)⁴⁷.

O bairro não possui calçamento em nenhuma de suas ruas, assim como não tem qualquer praça. Há dois quarteirões não ocupados por moradias ou prédios públicos. Neles os moradores do bairro jogam futebol. O calçamento é a maior reivindicação dos moradores entrevistados quanto à infraestrutura. Reclamam, também, da coleta de lixo e da iluminação pública. Essas carências ecoam na Secretaria da Infraestrutura como demandas diárias através de pedidos de patrolamento, colocação de lâmpadas e limpeza de ruas e canos de esgoto. O Secretário Sperotto avalia essas demandas sociais e aponta soluções aos problemas, com o que é importante mais uma vez transcrever suas palavras na entrevista concedida a este trabalho:

Diariamente iluminação pública. Existe uma deficiência de nossa parte no atendimento. Mas existe a luz, a lâmpada, existem os postes. Todos em que foi possível se colocaram lâmpada. O bairro está todo iluminado, mas às vezes as lâmpadas queimas. Às vezes a gente não consegue dar atenção na hora e aí gera um desconforto.

Em segundo lugar é o patrolamento. Por quê? Choveu, o trânsito que existe na vila não é para ela. Se fosse só o trânsito da vila não haveria problema. Como é uma vila um tanto crescida, o que se patola imediatamente é a linha do ônibus e dali para outros bairros. Assim não conseguimos atender toda a demanda, o que gera também um desconforto, uma crítica. Em terceiro lugar, o esgoto cloacal. Há o nível que não existe, que falei. E a sujeira que colocam na rua, que termina sendo carregada para dentro das bocas de lobo, para dentro dos tubos, em ocorrências pluviométricas mais intensas [...] isso é uma falta de cultura, de higiene. Essa é a maior demanda que nós temos no bairro. Nós vivemos trocando canos quebrados, sujos, entupidos. Chegamos à conclusão de que nada disso seria necessário se houvesse uma educação ambiental adequada.

Isso não é só problema do bairro Getulio Vargas. E de toda cidade [...] A Secretaria colocou eco pontos no natal [...] o que se viu de dificuldades? Identificar os contribuintes, por que não é tudo mundo que produz aquele lixo. Existe gente que passa e joga o lixo lá, por que vê um montinho e aproveita para tirar o seu lixo doméstico e joga lá. Assim, primeiro identificação dos contribuintes. Segundo lugar – identificar quem coloca fogo nos contêineres (eco pontos). Isso é droga [...] Terceiro – quem coloca o lixo fora do contêiner? Qual a

⁴⁷ SPEROTTO, Marco Aurélio. **Infraestrutura no Bairro Getulio Vargas**. Camaquã, 27 fev. 2012. Entrevista.

deficiência da municipalidade nisso? Forte, muito forte, fiscalização [...] se fiscaliza mais ou menos, quase que tudo [...]. A falta de fiscalização termina gerando esse tipo de problema. Toda a vez que houve alguma repressão da nossa parte, que se colocou alguém para fiscalizar, que se denunciou, que se fez, foi corrigida (informação verbal)⁴⁸.

Verifica-se a existência de pequenos estabelecimentos empresariais, necessários ao dia a dia do aglomerado. Existem templos religiosos instalados. A Escola Municipal de Ensino Fundamental Marina de Godoy Netto e a Creche Cecy Ribeiro Dias atendem a clientela.

À luz das exigências da Lei 6.766/79 combinada com a Lei 11.977/2009 não há deficiências de infraestrutura a serem sanadas para viabilizar a regularização fundiária, pois o bairro possui vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar, ou seja, possui sistema viário e infraestrutura básica. Entretanto, segundo a melhor doutrina aqui já exposta, é fundamental que sejam realizadas melhorias no aglomerado, independentemente da titulação possessória e registral outorgada. Esses pontos serão abordados na avaliação da execução do projeto.

4.6 O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO GETÚLIO VARGAS

A descrição do processo envolve quatro momentos: O primeiro sendo a forma peculiar de como se estabeleceu o seu planejamento, o qual chegou a ter um início de execução, mas restou interrompido por não ter sido bem aceito pela comunidade beneficiada; o segundo momento é a fase de execução já concretizada até a realização deste trabalho de conclusão; o terceiro momento se constitui na descrição das etapas a realizar do processo legal e administrativo de regularização fundiária; o quarto e último momento trata da finalização do processo e do que será atingido com ele.

⁴⁸ SPEROTTO, Marco Aurélio. **Infraestrutura no Bairro Getulio Vargas**. Camaquã, 27 fev. 2012. Entrevista.

4.6.1 Ações de planejamento que antecederam o processo

O Processo de Regularização Fundiária do Bairro Getúlio Vargas que está em andamento e que é objeto deste trabalho não surgiu como decorrência de um único e linear projeto, com as etapas que lhe são peculiares (idealização, análise de viabilidade, aprovação, planejamento e implantação, controle, avaliação e encerramento) como série de atos encadeados, sob o comando de um gestor, dentro de um espaço de tempo previsto, onde se cumprem as fases e ações programadas. Ocorreu que a fase de planejamento se estendeu muito no tempo. Houve diversas mudanças da situação-problema acarretando, assim, sucessivas alterações nos objetivos.

Explica-se: O fluxo de início do projeto de regularização surgiu em agosto de 2004 quando o Município firmou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público nos autos do Inquérito Civil nº 18/99 obrigando o Ente a promover a remoção das ocupações das áreas de risco, áreas públicas e áreas de preservação permanente do Município, o que envolvia o bairro Getulio Vargas. Naquela época, a regularização fundiária do bairro implicava em remoção das habitações existentes. Esteve em curso, então, o planejamento da realocação gradual dos moradores daquele bairro para local seguro e legal, segundo os critérios do TAC firmado.

No ano de 2007 foi promulgado o novo Plano Diretor de Camaquã. A ele foram dirigidas as demandas pela regularização fundiária do Bairro resultando em sua classificação como Zona de Especial Interesse Social Existente (ZEIS-e). Essa definição, segundo o Plano, orientou a que fossem buscadas soluções de infraestrutura tendentes a permitir que os moradores do aglomerado permanecessem no local, concedendo-lhes, inclusive, a regularização jurídica da posse. Veja-se que aqui já houve uma reorientação do projeto que passou a vislumbrar a possibilidade de buscar a permanência dos moradores no local.

Mais adiante, no mesmo ano, e com espeque no Plano Diretor, e ainda alicerçado na experiência com a regularização fundiária do bairro Bom Sucesso antes relatado, foi solicitado ao Ministério Público colaboração para avaliação de risco de inundação do bairro. O resultado publicado em maio de 2008 foi o esperado: Com a Ponte Seca construída sobre a Sanga do Passinho, na BR 116, o risco de alagamentos caiu a níveis aceitáveis, ou seja, o bairro deixou de ser área de risco. Nova orientação ao projeto de regularização do bairro. O

objetivo passou a ser a legitimação as posses dos moradores não abrangidos pelas áreas de preservação permanente.

A contratação do serviço de levantamento planimétrico do bairro em 2008 inaugurou a terceira reorientação do projeto para regularização, fazendo-o mediante as regras do Projeto More Legal. A insatisfação dos moradores pela regularização parcial e a busca de alternativas jurídicas e ambientais para ampliar a abrangência do processo impôs, como acima relatado, que o projeto fosse interrompido.

Com a edição da Lei 11.977/09 houve o novo e atual fluxo de início do projeto de regularização fundiária, nascido mais uma vez com o Signatário, agora na condição de Procurador Chefe.

Com o arcabouço jurídico existente o Governo deliberou por regularizar todos os aglomerados subnormais identificados em Camaquã, propósito ao qual deu a denominação de Projeto Camaquã Legal⁴⁹, devendo ter o seu início pelo bairro Getúlio Vargas.

O planejamento do projeto desenvolveu-se durante o ano de 2010, na Procuradoria do Município, com a participação e fornecimento de dados da Secretaria Municipal da Fazenda, Setor de Cadastro Imobiliário, Departamento Especial de Planejamento, Departamento de Habitação, Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social e Secretaria Municipal da Infraestrutura.

O Projeto Anexo B foi apresentado por escrito ao Prefeito em 23 de maio de 2011. O documento historia e analisa a situação fundiária do Município, propõe diagnóstico do problema, estabelece o plano de atividades, orienta quanto à forma de capacitação dos servidores, avalia a legislação aplicável, indica os atores públicos e privados para interajam no projeto e propõe um fluxograma com todas as etapas para implementação segundo um cronograma estabelecido. O custo financeiro do projeto também foi estimado. Com a aprovação do Projeto o Prefeito nomeou este pesquisador para coordená-lo, ficando, assim integrado ao Gabinete, como instituição proponente.

⁴⁹ O nome no projeto foi oficializado pelo Decreto nº 14.083 de 12 de setembro de 2011.

4.6.2 Das etapas realizadas

O Processo de Regularização propriamente dito teve início em junho de 2011 com a contratação da empresa SIG Levantamentos e Cadastramentos Ltda. para proceder na demarcação urbanística da área do assentamento. Concomitantemente foi enviado à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei nº 046/2011 para afastar do Arroio Duro e Sanga do Passinho, no entorno do Bairro, a categorização de área de preservação, fazendo-o com a apresentação de estudo técnico comprobatório de que a intervenção⁵⁰ implicará na melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. Através dessa primeira etapa são feitos a planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, constando suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, número das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados, planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis e, quando possível, com a identificação das áreas públicas e privadas abrangidas pelo auto de demarcação. Ou seja, nessa fase é realizada a radiografia física e jurídica da situação do imóvel ocupado pelo aglomerado.

Ainda em junho foi realizada a primeira reunião geral de todos os atores públicos envolvidos no processo, para apresentação do Projeto Camaquã Legal - Bairro Getúlio Vargas, buscando esclarecê-los quanto a possíveis dúvidas, assim como comprometê-los com os objetivos do trabalho. Nessa reunião foi aprovado o cronograma do projeto (ATA nº 01).

No dia 16 de junho de 2011, na sede do CRAS, após convite a cargo da Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social, foi realizada a primeira reunião geral com os moradores beneficiários do processo. Compareceram mais de trezentas pessoas. Assinaram a ata 246 moradores. Nessa reunião foi apresentado o Projeto e detalhadas as fases do processo. A comunidade expressou profundo interesse nos objetivos do processo. Foram sanadas dúvidas e solicitado que os beneficiários recebessem bem os técnicos que fariam o levantamento sócio-econômico do bairro (ATA nº 2).

Logo após, instruídos os servidores e estagiários, foram iniciados os trabalhos de levantamento socioeconômico dos moradores e a medição das construções de cada lote ocupado sob a orientação direta do Setor de Cadastro Imobiliário Municipal da SMF e Serviço de Assistência Social da SMTAS.

⁵⁰ Manutenção das ocupações habitacionais no local.

O Projeto de Lei 046/2011 foi objeto de avaliação em audiência pública convocada pela Comissão de Meio Ambiente da Câmara de Vereadores. Nessa audiência compareceram representantes dos moradores do bairro e segmentos ambientalistas. O Procurador do Município, coordenador do projeto, prestou esclarecimentos legais, historiou a evolução legislativa que autorizou o avanço do processo e o defendeu.

O Projeto foi votado e aprovado convertendo-se na Lei nº 1.559, de 21 de julho de 2011 com o que restou autorizada a regularização fundiária do bairro, pela preservação das moradias inseridas nas áreas de preservação permanente existentes no local. A Lei e o Estudo técnico que a instruir deverão acompanhar o processo de regularização.

A Empresa SIG Levantamentos Ltda. provocou reunião com titular do Cartório do Registro de Imóveis de Camaquã e com o Coordenador do Projeto, em 26 de junho a fim de esclarecer questões registras da área e do processo em si, com vistas à demarcação urbanística (ATA nº 05).

O trabalho de demarcação foi concluído e entregue em meados de setembro de 2011. Com ele a constatação cabal de que o aglomerado se estende não somente sobre a área pública dos 9,7 hectares pertencentes ao Município, mas sobre a extensão territorial de 24 hectares 7.464,04m², sendo 10 hectares, 8.864,04 m² com registro imobiliário em nome da Sucessão João Ottoni Silveira e outros e 4 hectares, 1.600,00 m² em nome de Julio Viegas e outros. Essa realidade registral, de acordo com a Lei 11.977/2009 orienta a que a titulação dos moradores a serem favorecidos pelo processo seja feita através do Instrumento da Legitimação de Posse e não pela outorga das escrituras definitivas, o que somente poderia ocorrer na hipótese de o imóvel pertencer exclusivamente ao Município. Constatada faticamente a viabilidade do Projeto pelo mecanismo da legitimação de posse, o Auto de Demarcação Urbanística foi protocolado no Cartório do Registro de Imóveis em 9 de setembro de 2011 para os fins do art. 57 da Lei 11.977/2009.

Mesmo antes da averbação do Auto de demarcação urbanística, com vistas a acelerar o processo, foi licitada a elaboração do projeto de parcelamento do solo da área na forma prevista no art. 51 da Lei. Nesse projeto são identificados e medidos todos os terrenos do Bairro para o fim de abrir matrícula a cada um deles; são igualmente identificadas as vias de circulação existentes ou projetadas e as áreas destinadas ao uso comum. Restou Contratada a empresa SIG Levantamentos Ltda. que, de imediato, iniciou os trabalhos.

Enquanto eram realizados os procedimentos de medição, no curso do mês de setembro o Secretário Municipal da Infraestrutura realizou visita ao bairro com o Coordenador do Projeto a fim de demonstrar *in loco* a existência da infraestrutura básica exigida para os processos de regularização fundiária. Nessa ocasião foram demonstradas as deficiências do local, tais como estreitamentos de algumas vias de circulação em virtude da ocupação de áreas destinadas a arruamento. Porém, não impeditivas da regularização. Foi também explicitado que o bairro não se constitui em terreno alagadiço ou sujeito a inundações. Nas situações de chuvas fortes as águas do bairro se portam à semelhança do que ocorre em grande parte da zona central da cidade. Foi relatado que os terrenos não foram aterrados com material nocivo à saúde pública; não há terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento, nem terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação ou áreas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis.

Por Nota de Exame, em 12 de setembro de 2011 o Cartório do Registro de Imóveis devolveu o auto de demarcação urbanística para que, na forma do art. 56 da Lei 11.977/2009 fossem providenciadas as notificações da União e do Estado. Refere também a necessidade de decisão motivada do Prefeito para o seguimento do processo no âmbito cartorário, consoante previsto no art. 54 do citado diploma legal.

A Procuradoria pretendia notificar a União e o Estado enquanto o Cartório do Registro de Imóveis realizasse as buscas registrais. Face à *Nota de Exame*, de pronto providenciou nas Notificações exigidas. A União Federal foi notificada em 19 de outubro e o Estado do Rio Grande do Sul em 14 de outubro de 2011.

Em resposta à notificação recebida a União, por sua Procuradoria Seccional, redirecionou a Notificação à Superintendência de Patrimônio da União, como Órgão Legitimado para tais assuntos, requerendo a esse que a resposta fosse apresentada até 28 de novembro. Objetivando evitar contratempos futuros, foi deliberado aguardar o prazo de resposta, que é de 30 dias, até o final de dezembro. O prazo correu *in albis*. Não houve manifestação da União ou do Estado.

Os trabalhos de levantamento socioeconômico dos beneficiários do processo e a medição das habitações existentes foram concluídos no final de novembro, juntamente com a medição dos lotes e vias de circulação. Os memoriais descritivos do projeto de parcelamento do solo restaram prontos. No curso da medição dos lotes e das benfeitorias, entretanto, foram aparecendo uma série de litígios possessórios entre os moradores. Foi constatado também um número significativo de mudanças de endereço e alienações de terrenos. Essas questões se

tornaram pequenos nós críticos à conclusão do processo, na medida em que é preciso posse pacificada e identificação precisa do beneficiário para que haja a outorga dos títulos de Legitimação de Posse.

Com fundamento no princípio do estímulo a resolução extrajudicial de conflitos insculpido no inciso IV do art. 48 da Lei 11.977/2009, a Procuradoria baixou a Portaria nº 01/2011 nomeando Comissão para auxiliar na solução extrajudicial dos pequenos conflitos entre os beneficiários do Processo. Essa Comissão foi composta por duas servidoras que trabalharam no levantamento socioeconômico do bairro e por um bacharel em Direito, Assessor Especial da Procuradoria do Município. Os trabalhos da Comissão deverão se estender até 23 de março de 2012.

4.6.3 Das etapas a realizar

Do que consta previsto no projeto elaborado, embora já realizadas as fases mais trabalhosas, certamente faltam concretizar-se as etapas fundamentais que são aquelas de caráter jurídico. A demarcação urbanística está na dependência da avaliação do Cartório do Registro de Imóveis de Camaquã que, por sua vez, deverá ainda notificar aqueles que detêm a titularidade dos imóveis sobre os quais se estende o assentamento. Essa notificação deverá ser por edital com prazo de sessenta dias. Ao final a demarcação será averbada. Após a averbação será levado a registro o parcelamento da área em lotes, segundo a situação em que se encontra consolidada, sendo abertas as matrículas dos lotes, nos termos do art. 66 da Lei 11.977/2009.

Além das etapas jurídicas, o Projeto prevê as seguintes fases de caráter administrativo a realizar: a) Plano de Evacuação do bairro para hipótese de enchentes. Esse plano é recomendação do Ministério Público oriunda do Laudo elaborado pela Divisão de Assessoramento Técnico, por solicitação do Município e também determinação do inciso IV do art. 51 da Lei 11.977. b) Ato de aprovação do projeto motivando a regularização fundiária em área de preservação permanente, consoante o §2º do art. 54 da Lei, com a competente licença ambiental e aprovação do Conselho Municipal do Meio Ambiente. c) Certificação da infraestrutura existente no bairro, confirmando que atende aos requisitos previstos no art. 55 da Lei 11.977/2009.

Após o cumprimento das etapas administrativas referidas e sendo realizado o registro do parcelamento, o Município poderá conceder os títulos de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados, encerrando-se o processo.

4.6.4 Finalização do processo

O Projeto do Bairro Getúlio Vargas foi elaborado com pouca compreensão da nova Lei (Lei 11.977/09) e sem amplo conhecimento da realidade fundiária do assentamento. Na fase de elaboração havia o entendimento de que o bairro estava predominantemente localizado em área pública e que a área privada por ele ocupada pertenceria a apenas um proprietário. Fruto dessa situação o cronograma foi estabelecido com a previsão de intervalos curtos para cada etapa do processo que deveria estar encerrado até o final do ano de 2011. Hoje, início de março de 2012, o processo pende de execução de toda a fase jurídica e parte da etapa ambiental.

Há moradores do bairro que não têm luz ou água instalada em seus terrenos. Com a conclusão da regularização essa privação não mais existira. Como o cronograma está com atraso de execução o Município oficiou ao Ministério Público, comprovou o início do processo e solicitou que fosse relaxada a determinação feita à CEEE e CORSAN para a não ligação de luz e água. Não houve resposta. O Ministério Público, não tem assistido o projeto, em que pese seja ação resultante de um apontamento dessa Instituição. Resulta que alguns atores políticos, valendo-se da ansiedade dos moradores nessa situação, e por tratar-se de ano eleitoral estão buscando criar ambiente de desconfiança quanto à efetivação do processo. O aspecto mais favorável da execução do processo está no fato de que não serão necessárias obras de infraestrutura para atender as exigências da Lei. Como ficou claro na entrevista com o Secretário Municipal da Infraestrutura, assim como nas demais entrevistas, o bairro se constitui em situação consolidada com a presença da infraestrutura suficiente para as necessidades básicas dos moradores. As demandas sociais como podem ser visto, são por melhorias e não pelo preenchimento da falta de algum equipamento urbano.

O Projeto do bairro Getúlio Vargas iniciou focado exclusivamente nas irregularidades jurídicas consubstanciadas na falta de titulação dominial de seus moradores. Porém, no seu curso a questão ambiental ganhou maior dimensão em virtude das exigências da Lei 11.977/09. As ocupações nas áreas de preservação permanente exigiram vultoso Estudo

convertido em Lei Municipal que obrigou ações de recuperação que constarão da Licença Ambiental a ser concedida pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, como condição *sine qua non* para a aprovação do projeto. Na fase inicial do processo as irregularidades urbanísticas e sociais do bairro não eram objetivamente identificadas. Foram avaliadas e passaram a ser encaradas como demandas sociais a partir das reuniões com os moradores e quando dos levantamentos sociais feitos junto a eles.

Hoje, ainda não concluído o processo é afirmativo que deverá solucionar as irregularidades jurídicas constituídas pela posse sem título dos moradores, ficando atendida a principal demanda do bairro. As exigências da Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979 para zonas habitacionais declaradas como de interesse social (ZHIS) já estão satisfeitas no aglomerado. O Bairro possui vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e conta com energia elétrica e água potável domiciliar. Há definição de áreas para uso público. As irregularidades urbanísticas e sociais identificadas, por não serem obstaculizadoras da execução jurídica do processo, não são perseguidas como metas do projeto.

5 CONCLUSÕES

Ao longo deste trabalho buscou-se descrever o processo de regularização fundiária do Bairro Getúlio Vargas desde a elaboração de seu projeto até a fase de conclusão, sendo historiados os fatos que contribuíram para a formação desse aglomerado e para a busca de sua legalização pelos moradores e pela Administração.

O projeto se fez concretizável com a construção da Ponte Seca⁵¹ resultante do ato heroico e de mobilização social no rompimento da BR 116 quando da enchente de 1996 e com a evolução legislativa verificada no último decênio, período em que foram significativamente ampliados os instrumentos jurídicos de execução de política urbana.

A descrição da origem do bairro mostra que resultou de iniciativa da Prefeitura que o idealizou em área imprópria, sem obediência dos critérios legais para o parcelamento do solo e com inobservância às regras de controle de ocupação e expansão urbana. Com as crises econômicas das décadas de 1980 e 1990 e com o êxodo rural verificado nesse período o bairro se formou com uma população de baixa renda.

Restou claro que o Bairro Getulio Vargas, não diferente de outros aglomerados ditos subnormais de Camaquã, é reflexo do perfil dos administradores de antanho, da falta de planejamento para a cidade e do tipo de desenvolvimento econômico havido no município.

As ações comunitárias de iniciativa popular dos moradores são referentes ao pleito fundamental do bairro que é a regularização como instrumento de garantia da permanência dos moradores no local, quais sejam: O rompimento da BR 116, na enchente de 1996 e assinatura de “abaixo assinado para não sair do bairro”. As demandas sociais identificadas na pesquisa realizada se constituem em pedidos de melhorias nas áreas de saúde, segurança, infraestrutura e serviços públicos.

Quanto à identificação de irregularidades jurídicas e deficiências de infraestrutura urbana a serem sanadas como exigência para o fim de viabilizar o parcelamento legal do solo constatou-se não haver obstáculos a efetivação do processo, na medida em que o aglomerado é declarado em lei como ZEIS-e e se constitui em situação plenamente consolidada, há mais de vinte anos, possuindo hoje os equipamentos públicos urbanos e comunitários mínimos necessários ao seu regular funcionamento.

⁵¹ Ponte na BR 116, sobre a Sanga do Passinho – denominada Ponte Ivan Alcides Dias pela Lei nº 9.857, de 4 de novembro de 1999.

A descrição do processo como visto, evidencia que as fases de levantamento de campo, medições, pesquisa documental, elaboração de plantas e projeto ambiental encontram-se em fase final a permitir, desde logo, a demarcação urbanística, seguindo-se da abertura dos lotes junto ao Registro de Imóveis a ser instruída com a licença ambiental, com o ato de aprovação do projeto e demais documentos jurídicos previstos. As exigências legais vêm sendo atendidas, em que pese tratar-se de lei nova, cuja compreensão e elaboração das rotinas de aplicação ainda tenham bastante a avançar.

Executado o processo, certamente estará sanada a irregularidade jurídica do aglomerado e atendida à questão social fundamental que é o afastamento definitivo da ameaça de cerceamento ao exercício do direito à moradia.

Mas será que a execução do processo, no modo como está sendo feita é suficiente para atender a pluridimensionalidade da regularização fundiária? Entende-se que não. Embora doravante assegurado o direito de morar e conquanto o bairro possua a infraestrutura mínima e a questão ambiental básica fique atendida, ainda assim não estará completo o resgate ético que a cidade tem que fazer com os moradores do Getúlio Vargas.

A pesquisa feita para este trabalho mostrou que os moradores do bairro, por muitos anos, estiveram segregados social e espacialmente, portanto, separados do conjunto de bens materiais oferecidos pela cidade.

Apesar de não ser necessário ao processo ora executado, é fundamental que os moradores do bairro sejam beneficiados, ainda na execução da regularização, com obras públicas que atendam algumas das demandas identificadas. Pode ser o calçamento de uma rua, a construção do posto de saúde, o posto da brigada militar, a melhoria da sinalização ou outra das preferências dos pesquisados. E não só essas, mas também obras desejadas por aqueles que também pensam o bairro, como é o caso deste pesquisador, que aconselha o prolongamento da calçada da Praça da Legalidade, sobre a Rua Ederaldo de Souza Gomes, até a BR 116, simbolizando um abraço da cidade ao bairro. Essa e outras obras juntamente com a outorga dos títulos da regularização se constituiriam no marco inclusivo do bairro à cidade.

A auto-organização e cooperação mútua dos moradores do bairro são pequenas, como de resto, em todo o Município. A auto-estima comunitária é baixa. Porém, com o histórico daquele bairro, não há dúvida de que o trabalho de apoio e motivação ao associativismo e organização comunitária encontrará campo fértil. Projetos orientados à valorização da comunidade, certamente melhorarão a imagem que os moradores têm de si mesmos.

Recomenda-se que seja incentivado o funcionamento da Associação de Moradores do Bairro, apoiando-os na documentação jurídica e lhes dando assistência no funcionamento, através do CRAS. Entende-se também, que sejam realizadas as atividades sugeridas no Projeto da Prefeitura, parte final, Anexo B tais como, concurso de redação escolar sobre o bairro, identificação do morador mais antigo, do morador mais idoso, programa comunitário de arborização, educação ambiental com ações concretas, divulgação da pesquisa feita para este trabalho, entre outros.

Fica o entendimento de que processo de regularização do bairro não terminará na legitimação de posse aos moradores. Prosseguirá com as obras de melhoria do seu ambiente urbano, com a busca da sustentabilidade tanto do assentamento humano enquanto realidade territorial quanto das práticas sociais ali desenvolvidas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS AGRÔNOMOS DE CAMAQUÃ. **Subsídios ao estudo e solução das enchentes no município de Camaquã**. Camaquã: AEAC, 1996.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de Regularização Fundiária no Brasil. [S.l.: s.n.], [entre 2004 e 2012]. Disponível em: <<http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/versao.final.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **As normas federais sobre parcelamento do solo urbano**. Debate sobre a realidade urbana do Distrito Federal, 21 nov. 2001. Palestra. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/cdu/artigos.html/normasfederaisparcelamento.pdf>>. Acesso em 25 mar. 2012.

ASSOCIAÇÃO DOS USUÁRIOS DO PERÍMETRO DO ARROIO DURO. **A barragem**. Camaquã. [entre 2011 e 2012]. Disponível em: <http://www.aud.org.br/a_barragem.htm>. Acesso em: 22 mar. 2012.

AZEVEDO, João da Silva. **São João Baptista de Camaquam**. Camaquã: Gráfica Evangraf, 2007.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: [s.n.], 2004. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/cdu/artigos.html/estatutobassul.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 19 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm> Acesso em: 28 mar. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 23 mar. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 10 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em: 28 mar. 2012.

BRASIL. Medida provisória nº 459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 18 mai. 2009a. Disponível em:

<<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/45/2009/459.htm#EM>>. Acesso em: 28 mar. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 7 jul. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm> Acesso em: 28 mar. 2012. Paginação do documento online diverge da obra original.

CIBILS, Luis Alberto. **Tapes, Camaquã, Guaíba e Barra do Ribeiro**: Contribuição para o Estudo do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Champanhat, 1959.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. [S.l.]: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 28 mar. 2012.

DEPONTI, Cidonea Machado. **Indicadores para avaliação da Sustentabilidade em contextos de desenvolvimento rural local**. Porto Alegre, 2001. Disponível em: <http://www.emater.tche.br/site/arquivos_pdf/teses/mono_Cidonea_Machado.pdf>. Acesso em: 28 de mar. 2012.

DIAS, Wladimir Rodrigues. **Sobre o conceito de cidadania e sua aplicação ao caso brasileiro. Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2446, paginação irregular, mar. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14512>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

EVANGELISTA, Luiz Carlos da Rosa. XI-020 – Camaquã: O convívio com as enchentes – período de 1936/1997. In: CONGRESSO INTERAMERICANO DE EGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 27., 2000, Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/saneab/xi-020.pdf>>. Acesso em: 22 mar 2012.

FARIA, Leonardo. Planejamento estratégico, estatuto da cidade e Plano Diretor: métodos e instrumentos de organização e gestão do espaço urbano. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 10, n. 32, p. 162-170, dez. 2009. Disponível em: <http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/51109_5996.PDF>. Acesso em: 20 mar. 2012.

FELÍCIO, Bruna da Cunha; FOSCHINI, Regina Célia; SALVADOR, Nemésio Neves Batista. O Estatuto da Cidade e as Funções Social e Ambiental da Propriedade Urbana. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 82, nov. 2010. não paginado. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8601> Acesso em: 28 mar. 2012.

FERNANDES, Marlene (Coord.). Agenda Habitat para Municípios. Rio de Janeiro, IBAM, 2003. Disponível em: <<http://www.emprende.org.br/pdf/Programas%20e%20Pol%C3%ADticas%20Sociais/Agenda%20Habitat%20para%20Munic%C3%ADpios.pdf>>. Acesso em 21 mar. 2012.

FERNANDES, Patrícia. Dinâmicas Socioeconômicas e culturais de sustentabilidade de Santa Rita do Sul. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 2, n. 4, p. 63-88, 2004. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/752/75220404.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Memória das Estatísticas Demográficas**. São Paulo, [entre 2001 e 2012]. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/500anos/index.php?tip=bibl>>. Acesso em: 29 mar. 2012.

FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS; FÓRUM MUNDIAL URBANO; FORUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial do Direito à Cidade**. Porto Alegre: [s.n.], 2005. Disponível em: <http://5cidade.files.wordpress.com/2008/04/carta_mundial_direito_cidade.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2012.

ILGES, Letícia Viterbo. [Carta] 19 mai. 2008, Camaquã [para] Ernesto Molon, Camaquã.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Camaquã – RS. **IBGE Cidades**. IBGE, [entre 2010 e 2012]. Informações sobre o Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 28. mar. 2012. Para acessar o documento é necessário selecionar o Estado do Rio Grande do Sul e após a cidade de Camaquã.

LONGARAY, Décio L. Soares. **Loteamento Vila Dique, Projeto Urbanístico**. [Camaquã]: 1985. Projeto urbanístico. Planta aprovada pelo Cadastro Imobiliário de Camaquã em 14 jun. 1985.

MARZZIO, Ariane. Comunidade, sociedade, cidadania. **Blog História, Filosofia e Sociologia**, [S.l.], 30 abr. 2011. Disponível em: <<http://arianemarzzio.blogspot.com.br/2011/04/comunidade-sociedade-cidadania.html>>. Acesso em 28 mar. 2012.

MÖLLER, Luiz Fernando Chulipa. Regularização fundiária em Camaquã- Um caso real. [S.l.: s.n.], [entre 2004 e 2012]. Disponível em: <<http://www.chulipa.com.br/pdf/RegularizacaoFundiariaCamaqua.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2012

NUCLEO DE PESQUISAS HISTÓRICAS DE CAMAQUÃ. **Subsídios ao Novo Plano Diretor do Município, Áreas Especiais de Interesse Cultural, Histórico e Arquitetônico**. Camaquã: Criarte Produções Culturais e Publicitárias, 2007.

NUCLEO DE PESQUISAS HISTÓRICAS DE CAMAQUÃ. **Margem do Arroio Duro: Concessão Indevida de terrenos públicos pela Prefeitura Municipal de Camaquã**. Camaquã: NPHC, 2009.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Gestão Pública Municipal**: módulo específico. [Brasília]: UAB, 2010

PIZZOLOTO, Jô. As águas levam os bens mas não a esperança, **Jornal Gazeta Regional**, Camaquã, 16 mai. 2008. Geral, p. 10-11.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAQUÃ. Plano Diretor. Camaquã: 1967.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAQUÃ. Lei complementar nº 1051/2007 de 15 de maio de 2007. Institui o plano diretor municipal e estabelece as diretrizes e proposições de desenvolvimento no município de Camaquã. **Lex:** legislação municipal, Camaquã, 15 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.camaracq.rs.gov.br/legislacao/2007/1051-2007.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAQUÃ. **Plano Local de Habitação de Interesse Social.** Camaquã, [s.n.], 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAQUÃ. História de Camaquã. **Homepage,** Camaquã: [s.n.], [entre 1992 e 2012]. Disponível em: <<http://www.camaqua.rs.gov.br/110/11025007.asp>>. Acesso em: 28 mar. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. **Relatório de vistoria:** documento DAT – MA nº 0807/2008. Responsável técnico: Enio Cezar Alves da Silva; Sérgio Alfredo Buffon. Camaquã, 17 abr. 2008.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas.** [Brasília]: UAB, 2009.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da; PASSOS, Luciana Andrade dos. O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal. Brasília, DF: CNM, SEBRAE, 2006. Cartilha. Disponível em: <http://www.sebraesp.com.br/Institucional/PoliticPublicas/Documents/cartilha_diretor.pdf>. Acesso em 22 mar. 2012.

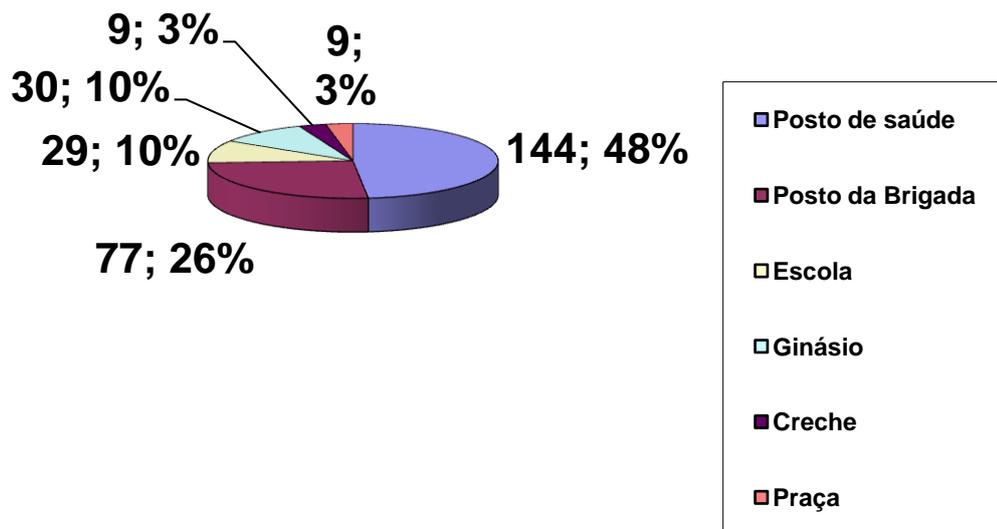
SOUZA, Herbert de; RODRIGUES, Carla. **Ética e cidadania.** 5.ed. São Paulo: Moderna, 1994.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008

APÊNDICE A – RESULTADO DE ENTREVISTA I

Gráfico 1 – Demanda por investimentos em Instituições Públicas

Bairro Getúlio Vargas - Demanda por investimentos em Instituições Públicas

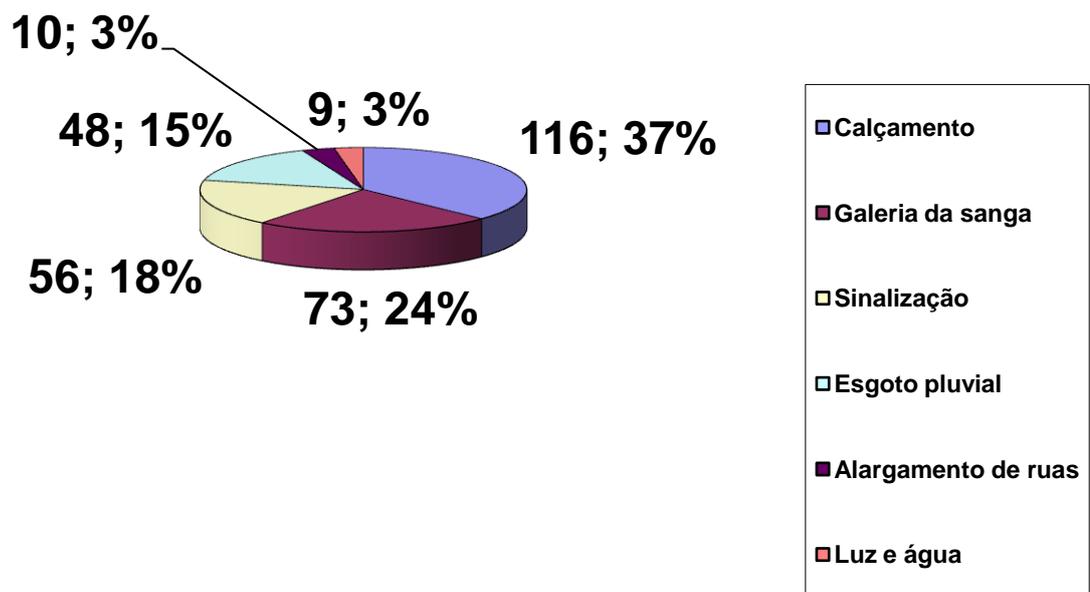


Fonte – elaborado pelo autor

APÊNDICE B – RESULTADO DE ENTREVISTA II

Gráfico 2 – Demanda por investimentos em infraestrutura

Bairro Getúlio Vargas - Demanda por investimentos em infraestrutura

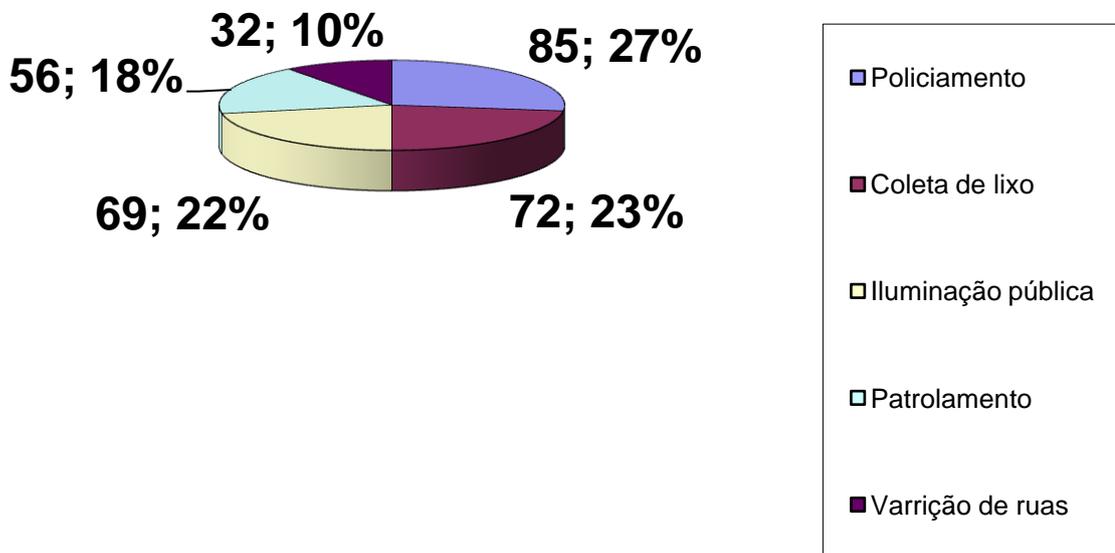


Fonte – Elaborado pelo autor

APÊNDICE C – RESULTADO DE ENTREVISTA III

Gráfico 3 – Demanda por investimentos em serviços

Bairro Getúlio Vargas - Demanda por investimentos em serviços



Fonte – elaborado pelo autor

APÊNDICE D – TABELA EXPLICATIVA DE GRÁFICO I

Tabela referente ao gráfico de investimentos em Instituições Públicas.

Tabela 1 – Tabela explicativa do gráfico 1

	1ª Opção Peso 3	2ª Opção Peso 2	3ª Opção Peso 3	Σ
Posto de saúde	Fi 43 x 3 = 129 Fr 46%	Fi 7 x 2 = 14 Fr 10%	Fi 1 x 1 = 1 Fr 1 %	Fi = 144 Fr = 48%
Escola	Fi 0 x 3 = 0 Fr 0%	Fi 13 x 2 = 26 Fr 16%	Fi 3 x 1 = 3 Fr 1%	Fi = 29 Fr = 10%
Creche	Fi 1 x 3 = 3 Fr 2%	Fi 1 x 2 = 2 Fr 1%	Fi 4 x 1 = 4 Fr 1%	Fi = 9 Fr = 3%
Praça	Fi 7 x 3 = 21 Fr 2%	Fi 1 x 2 = 2 Fr 1%	Fi 7 x 1 = 7 Fr 2%	Fi = 9 Fr = 3%
Ginásio de esportes	Fi 0 x 0 = 0 Fr 0%	Fi 7 x 2 = 14 Fr 5%	Fi 16 x 1 = 16 Fr 6%	Fi = 30 Fr = 10%
Posto da Brigada Militar	Fi 8 x 3 = 24 Fr 11%	Fi 22 x 2 = 44 Fr 22%	Fi 5 x 1 = 5 Fr 2 %	Fi = 77 Fr = 26%
Outra	Fi 0 x 0 = 0 Fr 0%	Fi 0 x 0 = 0 Fr 0%	Fi 0 x 0 = 0 Fr 0%	Fi = 0 Fr = 0%

Fonte: Elaborado pelo autor

Fi = Frequência relativa
Fr = Frequência abstrata
 Σ = Totalidade

APÊNDICE E – TABELA EXPLICATIVA DE GRÁFICO II

Tabela referente ao gráfico de investimentos em Infraestrutura.

Tabela 2 – Tabela explicativa do gráfico 2

	1ª Opção Peso 3	2ª Opção Peso 2	3ª Opção Peso 3	Σ
Calçamento das ruas	$Fi\ 31 \times 3 = 93$	$Fi\ 8 \times 2 = 16$	$Fi\ 7 \times 1 = 7$	$Fi = 116$ $Fr = 38\%$
Esgoto pluvial	$Fi\ 2 \times 3 = 6$	$Fi\ 17 \times 2 = 34$	$Fi\ 8 \times 1 = 8$	$Fi = 48$ $Fr = 15\%$
Galeria da sanga	$Fi\ 10 \times 3 = 30$	$Fi\ 19 \times 2 = 38$	$Fi\ 5 \times 1 = 5$	$Fi = 73$ $Fr = 23\%$
Luz e água	$Fi\ 1 \times 3 = 3$	$Fi\ 3 \times 2 = 6$	$Fi\ 0 \times 1 = 0$	$Fi = 9$ $Fr = 3\%$
Alargamento de ruas	$Fi\ 1 \times 3 = 3$	$Fi\ 0 \times 2 = 0$	$Fi\ 7 \times 1 = 0$	$Fi = 10$ $Fr = 3\%$
Sinalização	$Fi\ 7 \times 3 = 21$	$Fi\ 5 \times 2 = 10$	$Fi\ 25 \times 1 = 25$	$Fi = 56$ $Fr = 18\%$
Outro	$Fi\ 0 \times 3 = 0$	$Fi\ 0 \times 0 = 0$	$Fi\ 0 \times 0 = 0$	$Fi = 0$ $Fr = 0\%$

Fonte: Elaborado pelo autor

Fi = Frequência relativa

Fr = Frequência abstrata

Σ = Totalidade

APÊNDICE F – TABELA EXPLICATIVA DE GRÁFICO III

Tabela referente ao gráfico de investimentos em serviços.

Tabela 3 – Tabela explicativa do gráfico 3

	1ª Opção Peso 3	2ª Opção Peso 2	3ª Opção Peso 3	Σ
Coleta de lixo	$Fi\ 16 \times 3 = 48$	$Fi\ 10 \times 2 = 20$	$Fi\ 4 \times 1 = 4$	$Fi = 72$ $Fr = 23\%$
Patrolamento	$Fi\ 10 \times 3 = 30$	$Fi\ 8 \times 2 = 16$	$Fi\ 10 \times 1 = 10$	$Fi = 56$ $Fr = 18\%$
Iluminação pública	$Fi\ 9 \times 3 = 27$	$Fi\ 16 \times 2 = 32$	$Fi\ 14 \times 1 = 14$	$Fi = 69$ $Fr = 22\%$
Policiamento	$Fi\ 16 \times 3 = 48$	$Fi\ 12 \times 2 = 24$	$Fi\ 13 \times 1 = 13$	$Fi = 85$ $Fr = 29\%$
Varição de ruas	$Fi\ 3 \times 3 = 9$	$Fi\ 6 \times 2 = 12$	$Fi\ 11 \times 1 = 11$	$Fi = 32$ $Fr = 10\%$
Outro	$Fi\ 0 \times 3 = 0$	$Fi\ 0 \times 0 = 0$	$Fi\ 0 \times 0 = 0$	$Fi = 0$ $Fr = 0\%$

Fonte: Elaborado pelo autor

Fi = Frequência relativa

Fr = Frequência abstrata

Σ = Totalidade

APENDICE G – ROTEIRO DE ENTREVISTA I**Moradores do bairro Getúlio Vargas**

1. Há algum tempo o Ministério Público queria que os moradores do bairro desocupassem a área.
Você soube desse fato? () sim () Não
Em caso positivo (sim), qual foi a sua atitude diante do fato?
() lutou (pediu, reclamou...) para permanecer no bairro;
() Aceitou, mas pediu que lhe fosse doada uma casa em outro lugar;
() aceitou por que poderia comprar uma casa em outro lugar;
() aceitou por que tem casa em outro lugar
() Não sabe

2. Caso tenha querido permanecer no bairro -
Por que deseja permanecer no bairro?
() pelos vizinhos, amigos e/ou familiares
() Pelo local que é bom para morar
() Por comodismo, pois já estou habituado
() Outra resposta _____

3. Em quais instituições públicas você quer mais investimento no bairro, pela ordem de prioridade, até o terceiro lugar (marcar três itens – 1º, 2º e 3º)

() Posto de Saúde;
() Escola
() creche
() praça
() Ginásio de Esportes
() Posto da Brigada Militar
() outra (indicar _____)

4. Em quais infra-estruturas urbanas você quer mais investimento no bairro, pela ordem de prioridade até o terceiro lugar (marcar três itens – 1º, 2º e 3º):

() Calçamento das ruas
() esgoto pluvial e cloacal no interior do bairro (colocação de canos)
() Esgoto (galeria na Sanga do Passinho)
() Luz e água
() alargamento de ruas (becos)
() Sinalização de trânsito
() outro (indicar _____)

5. Em quais serviços públicos devem ser feitos mais investimentos no bairro, pela ordem de prioridade até o terceiro lugar (marcar três itens – 1º, 2º e 3º)

() Coleta de Lixo;
() Patrolamento;
() Iluminação Pública

- Policiamento
- Varrição de ruas
- outro (indicar _____)

6. Você participa ou tem notícia de alguma ação comunitária de iniciativa da própria comunidade: enumerar, se for o caso

- Passeata (indicar a finalidade _____)
- abaixo assinado (indicar a finalidade _____)
- Festa no bairro (indicar a motivação _____)
- outra (indicar _____)

APENDICE H – ROTEIRO DE ENTREVISTA II

Secretário Municipal da Infra-Estrutura

1. Qual a infra-estrutura existente no bairro Getúlio Vargas?
2. A infra-estrutura existente corresponde a exigida para os loteamentos?
3. O bairro satisfaz a exigência mínima de infra-estrutura para Zona habitacional de interesse social (ZHIS) (vias de circulação; escoamento das águas pluviais; rede para o abastecimento de água potável; e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar)?
4. As vias de circulação possuem as dimensões satisfatórias à realização eficiente dos serviços de coleta de lixo, combate a incêndio, urgência em saúde (ambulâncias), manutenção da pavimentação (patrolamento) manutenção do fornecimento de água e esgoto?
5. Há espaço para equipamentos urbanos e comunitários?
6. A Lei de Parcelamento do Solo exige que as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local. O bairro Getulio Vargas está praticamente ilhado entre a Sanga do Passinho e o Arroio Duro. Existe algum projeto para articulá-lo com as vias oficiais de modo a mais integrá-lo com a cidade?
7. O projeto de regularização do bairro contempla obra voltada a solução de alguma deficiência de infra-estrutura do bairro Getulio Vargas? Quais? As obras foram executadas?
8. Quais as demandas sociais oriundas do Bairro Getulio Vargas recebidas pela Secretaria Municipal da Infra- Estrutura? Essas demandas são atendidas?

APENDICE I – ROTEIRO DE ENTREVISTA III

Dr. João Máximo Lopes - Núcleo de Pesquisas Históricas de Camaquã – NPHC

1. O NPHC e o Senhor, em especial, têm importantes estudos sobre as causas e soluções para as enchentes em Camaquã. Relate o episódio da enchente de dezembro de 1995 que inundou o bairro Getulio Vargas e parte da cidade?
2. Os moradores do bairro Getulio Vargas pedem para não ser removidos do local. O bairro possui 703 habitações. O Município está legitimando a posse dos moradores do local. Como o Senhor vê esse projeto?
3. Quais as obras urbanísticas que o senhor entende que deveriam ser feitas no Bairro Getulio Vargas?

Centro Referenciado de Assistência Social do B. Getulio Vargas – CRAS

1. Quais as ações comunitárias (programas e projetos) promovidas pelo Município no BGV?
2. Quais as principais demandas sociais (serviços públicos e infra-estrutura) apresentadas pelos moradores do bairro ao CRAS?
3. Existe demanda social trazida ao CRAS quanto a remoção ou não dos moradores do bairro? Como a Senhora analisa esse movimento? C
4. Como o Projeto de Regularização Fundiária está sendo visto pelos moradores do Bairro?
5. Como se deu a ocupação do bairro entre os anos de 1985 e 2000? E de 2001 até a presente data?
6. Havia ou há algum tipo de controle na expansão e ocupação de lotes e terrenos?
7. Quando foi instituído o CRAS? O Órgão tem ou teve alguma participação na distribuição de terrenos no bairro?

ANEXO A – FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 – Corte da BR 116 na enchente de 1996



Fonte: Jornal Gazeta Regional

Fotografia 2 – Vista da Escola Marina de Godoy Netto coberta pelas Águas na enchente de 1996



Fonte – Jornal Gazeta Regional

Fotografia 3 – Bairro Getulio Vargas nas enchentes de 1995/1995



Dilúvio I: bairro Getúlio Vargas, dia 23 de dezembro/95



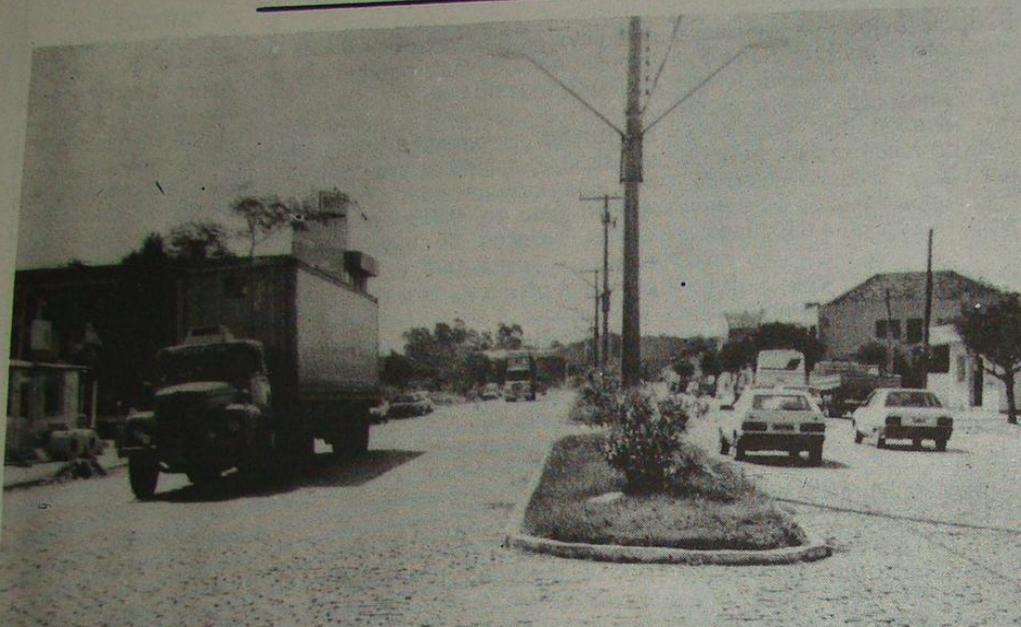
Dilúvio II: bairro Getúlio Vargas, dia 20 de janeiro/96

Fonte: Jornal Gazeta Regional do dia 26 de janeiro de 1996

Fotografia 6 – Trânsito da BR 116 desviado pela cidade obrigou a construção da Ponte Seca que multiplicou por cinco a vazão da Sanga do Passinho.

Gazeta Regional

PROBLEMAS DA CIDADE



Tráfego de caminhões pesados está prejudicando o calçamento camaquense

PONTE SECA NA BR-116

O ministro dos Transportes, Odacir Klein determinou, dia 25 de janeiro, a imediata construção da ponte seca na BR-116, para evitar os problemas que vêm ocorrendo em Camaquã, em função das constantes chuvas, após audiência em Brasília concedida pelo ministro à uma delegação liderada pelo prefeito Hermes Rocha, juntamente com os deputados Fetter Junior (PPB), Matheus Schmidt (PDT), vereadores Airton Prestes (PMDB) e Jorge Alberto Lopes Jardim (PPB), além do presidente do PMDB camaquense Ludgero Luiz Marques. Durante o período em que a obra estiver sendo executada,

PONTE SECA NA BR-116 II

O prefeito Hermes Rocha afirmou que as obras da ponte no km 399 da BR-116 deverão iniciar dentro de dois meses, após reunir-se com o diretor regional do DNER Haroldo Mata, apesar do Ministério dos Transportes determinar a construção imediata. Mas existe a necessidade de trâmites burocráticos. Com 25 metros de vão, a ponte aumentará a capacidade de vazão das águas em cinco vezes, com relação ao sistema atual.

SOS CAMAQUÃ

O Comitê Porto Alegre Contra a Fome, a Miséria e pela

de alimentos cada, cuja distribuição foi realizada através da ACIC/Camaquã.

CICLISTAS NA FAIXINHA

Pedestres que utilizam a Faixinha para suas tradicionais caminhadas continuam reclamando dos ciclistas que tomaram conta do local destinado para eles, causando inclusive acidentes com as pessoas mais idosas. Está na hora da Brigada Militar tomar uma providência urgente.

PERGUNTAR NÃO OFENDE...

Quando será que Camaquã ficará livre das enchentes?

Fonte: Gazeta Regional

**ANEXO B – PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO
GETÚLIO VARGAS**



**PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
BAIRRO GETÚLIO VARGAS
PREFEITURA DE CAMAQUÃ-RS
GABINETE DO PREFEITO**

CAMAQUÃ LEGAL

A. Identificação:

Nome do projeto: **PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO
GETÚLIO VARGAS -**

Instituição proponente: **Gabinete do Prefeito**

Coordenação do projeto: **Fulvio Lessa da Rosa**

Órgãos Executores:

Procuradoria do Município – **Fulvio Lessa da Rosa**

Secretaria Municipal da Fazenda – **Secretário Leonardo Lorenzet**

Setor de Cadastro: **Paulo Sadoski Trindade**

Departamento Especial de Planejamento: **Leonardo Lorenzet**

Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social: **Maribel Giacomuzzi**

Secretaria Municipal da Infraestrutura: **Marco Aurélio Sperotto**

Equipe Técnica: SMF – **Servidoras Angélica O. Borges Biachi, Ivane Elizabeth
Corpes Gianichini; Estagiários: Fábio dos Santos Martins e Abner dos Santos
Dilmann**

SMTAS – Elibia Goulart e Mirian Martinez

B. Considerações gerais

Realização do Projeto de Regularização Fundiária do Bairro Getulio Vargas.

C. Preâmbulo

A falta de posse definitiva da propriedade tem sido um dos maiores entraves ao desenvolvimento dos loteamentos irregulares, posto que seus ocupantes ficam excluídos dos benefícios da titularidade legal dos imóveis, tais como instalação de instituições de assistência social e de saúde pública, creches e demais equipamentos comunitários, assim como da possibilidade de financiamento para construção, reforma ou ampliação habitacional.

Várias administrações se debruçaram sobre o problema sem, no entanto, apresentar resultados satisfatórios. A ausência de um diagnóstico que identifique corretamente o problema e a falta de recursos para uma estratégia adequada está entre as causas desse *estado de coisas* em que se constituem os aglomerados *subnormais* existentes em Camaquã.

Nas últimas três administrações, os loteamentos irregulares passaram a ser considerados problema dos Gestores. Inicialmente o Município buscou a regularização do denominado Bairro Bom Sucesso com a outorga de 223 escrituras públicas de doação de imóveis aos possuidores. Foi regularizado o loteamento irregular Adriano Claro Bernar. Aquele de interesse social e este de interesse específico e ambos pelo procedimento do Projeto More Legal⁵².

A Administração, através do Departamento de Planejamento e do Departamento de Habitação, elaborou o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) que adota como princípio fundamental o direito a moradia digna e ao solo urbano regularizado.

De acordo com o PLHIS nos últimos trinta anos (1970-2000) a população urbana dobrou enquanto a população da zona rural foi reduzida a um terço. A previsão é de que Camaquã chegue ao ano 2030 com 75.000 habitantes. Impõe-se uma *agenda* para a questão habitacional.

O PLHIS identificou o déficit habitacional pelos aspectos quantitativos e qualitativos assim como estimou a demanda futura face ao crescimento demográfico previsto. No plano qualitativo a inadequação fundiária é colocada como déficit a ser corrigido através de adequada política pública e pela via da regularização fundiária.

Como *aglomerados subnormais* a exigir regularização fundiária, o PLHIS aponta os bairros Bom Sucesso, Cônego Walter, Carvalho Bastos, Getúlio Vargas, São Luiz, Loteamento Gen. Antônio Neto.

Registre-se que há também os assentamentos em condições não-consolidáveis a exigir a remoção dos ocupantes. Tal é o caso das sub-habitações permitidas ao longo da rua Antônio Joaquim Ribeiro e o chamado Banhado do Meio, bem como Assomuca e Pastor Dohmns. Estes dois últimos já contemplados pelo Projeto Loteamento das Flores que permitirá a remoção dessas comunidades para local com regular infra-estrutura e habitações edificadas.

⁵² Projeto More Legal – Corregedoria Geral de Justiça – Tribunal de Justiça do Estado do RS.

Desta forma, com espeque no Plano Local de Habitação Social a Administração deliberou dar imediato cumprimento a Estratégia de Ação traçada no PLHIS no que diz respeito ao Programa de Regularização Fundiária (item 1.5 – pag. 72 da Etapa 3) , sem descuidar da elaboração do Projeto de Estabelecimento do Sistema Fundiário Municipal consoante dispõe o PLHIS no item 4.1 da Etapa Estratégica. Foi decidido iniciar o Programa de Regularização Fundiária pelo Bairro Getúlio Vargas, eis que já existem diversas ações em execução tendentes a esse objetivo. A realização do Projeto deverá beneficiar **692** (seiscentas e noventa e duas) famílias. O Programa de estabelecer e executar os Projetos de Regularização Fundiária de Interesse Social e de Interesse Específico denominar-se-á **CAMAQUÃ LEGAL**. A primeira ação do *Camaquã Legal* será o Projeto de Regularização Fundiária do Bairro Getúlio Vargas.

D. Diagnóstico - Situação fundiária dos assentamentos subnormais: O Diagnóstico da situação fundiária no Município encontra-se feito pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS de Camaquã, Etapa 2. O bairro Cônego Luiz Walter Hanquet é loteamento irregular, com ocupação desordenada onde verifica-se deficiência na infraestrutura (proximidade de sanga com vasão de esgoto causando mau cheiro, ruas abaixo da cota mínima na largura, ausência de meio-fio e calçamento, terrenos com área inferior ao mínimo legal, falta de registro dos imóveis, impossibilidade de acesso ao sistema financeiro de habitação, etc.....).

E. Objetivos

- a) Regularização Fundiária do Bairro Getulio Vargas possibilitando a titularidade do domínio (propriedade) aos possuidores localizados naquele Assentamento Subnormal;
- b) Cumprimento da Linha de Ação 1.5 estabelecida no Plano Local de Habitação Social quanto ao maior aglomerado subnormal urbano do Município

PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

F. Planejamento, metas, execução e resultados esperados

Plano de Atividades: O planejamento e a metodologia dos trabalhos seguirão o ordenamento prescrito na legislação especial e marco regulatório que trata da matéria;

Capacitação de servidores municipais: Os servidores que atuarão no Projeto receberão instruções e treinamento da Procuradoria e Secretaria Municipal da Fazenda com aproveitamento do conhecimento já apropriado quando da realização do Projeto de

Regularização do Bairro Bom Sucesso, incluindo-se atualização das matérias legais segundo as normas atualmente vigentes.

Tipos de irregularidades: O bairro Getúlio Vargas está assentado sobre uma área pública de 9,70 hectares destinada a Bacia de Oxidação do Esgoto Cloacal de Camaquã e mais a área⁵³ de ± 16 hectares de terras públicas e particulares - compreendendo um total de aproximadamente 25 hectares. Nas margens do Arroio Duro e Sanga do Passinho em espaço inferior a 30 metros considerado área de preservação permanente - APP, há habitações edificadas e em situação consolidada anteriormente a 2007, a qual é considerada no computo do bairro objeto deste projeto.

Papel das comunidades: O processo será desenvolvido pelo Poder Executivo Municipal buscando a participação dos beneficiários em todas as fases do processo através de parceria com Associação Comunitária do Bairro, lideranças comunitárias, Centro de Referência de Assistência Social -CRAS da localidade, Escola de Ensino Fundamental Marina de Godoy Netto, Escola de Educação Infantil Cecy Ribeiro Dias, – CRAS Getúlio Vargas, moradores do bairro em geral e mais o Ministério Público Estadual, Cartório de Registro de Imóveis, Tabelionato e Cartório de Registro Civil.

Avaliação da legislação municipal: Em âmbito Federal e Estadual há legislação que disciplina a matéria do projeto. No plano municipal a estrutura jurídica básica está completa. Falta o registro de parte da área de ocupação do bairro e autorização legislativa para a doação dos imóveis aos assentados no Loteamento, se for o caso.

Conjunto legislativo e *Marco Regulatório* Federal, Estadual e Municipal quanto a Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos Subnormais.

Como será visto na legislação, face a demanda pela regularização fundiária, o arcabouço jurídico para tanto se encontra quase todo pronto.

Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade - Dispõe sobre as diretrizes Gerais da Política Urbana.

Lei nº11.124/2005 – Cria Sistema Nacional de Habilitação de Interesse Social, Cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

⁵³

Entorno do Arroio Duro e Sanga do Passinho com seus taludes

Lei Federal nº 11.977/2009 – Dispõe sobre regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Lei Estadual nº 13.017/2008 – Adequa o Sist. Est. Habitação de Int. Social ao SNHIS.

Projeto More Legal III – Provimento nº 28/2004 da Corregedoria Geral de Justiça do Rio Grande do Sul – Estabelece procedimento que torna possível a regularização e registro de loteamentos e desmembramentos de imóveis urbanos ou urbanizados, ainda que situados em zona rural, nos casos especificados e nas situações consolidadas.

Lei Municipal nº 22/1994 – Amplia e delimita a área do perímetro urbano de Camaquã; **O Plano Diretor** de Camaquã (Lei 1.051/2007) definiu as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as quais se constituem em áreas urbanas destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. O Bairro Getúlio Vargas está inteiramente dentro de ZEIS e o Plano Diretor declara-o como destinado a regularização fundiária.

Projeto de Lei nº 046/2011 que redefine áreas de preservação permanente na Zona Urbana;

Lei nº 1494/2011 -que desafeta de bem de uso especial para bem dominical o terreno público urbano transcrito sob nº 17.593 a fls 167v do Livro 3-AX com área de 9,70 hectares sobre o qual está assentado aproximadamente 50% do bairro Getúlio Vargas;

Procedimento administrativo junto ao Departamento de Assessoramento Técnico do Ministério Público que considerou o Bairro como não sendo área de risco.

Inquérito Civil nº 18/1999 que investiga a realização de loteamentos irregulares em áreas públicas, áreas de risco e áreas de preservação permanente o qual contém o Termo de Ajustamento de Conduta celebrado em 24 de agosto de 2004 através do qual o Executivo de obriga a remover todas as habitações que estão em áreas de assentamento não consolidáveis.

Proposta de Lei Municipal: Caso o Projeto se realize com a doação dos imóveis aos possuidores, deverá ser proposta lei especial autorizativa.

Impacto previsto: A titularidade dos imóveis garantirá aos moradores do bairro o exercício pleno do direito a moradia regular afastando-os dos perigos das ações de retomada e do estigma do *bairro ilegal*, elevando a auto-estima social e permitindo o acesso pleno aos bens comunitários e sociais prestados pelo setor público e privado, onde ressalta-se até mesmo os mais elementares, como é o caso de água potável e energia elétrica, hoje de instalação proibida pelo Ministério Público face a ilegalidade do assentamento.

Atores: Procuradoria do Município, Secretaria Municipal da Fazenda, Setor de Cadastro, Departamento Especial de Planejamento, Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social, Secretaria Municipal da Infraestrutura; **Atores sociais:** Centros de Referência de Assistência Social, Clubes de Mães, ONGs (Associação Ambientalista Leonel Guazelli, Associação de Proteção ao Meio Ambiente de Camaquã, Conselho Municipal de Habitação e Conselho Municipal do Meio Ambiente. Beneficiários:

Diretrizes, processos e conteúdos: A regularização fundiária do bairro Getulio Vargas deverá se dar de forma global, ou seja, será efetivada para toda área do assentamento, em um só projeto de modo a impactar mais profundamente em toda a comunidade chamando a atenção para a importância do processo e seu objetivo, assim como para trabalhar de forma mais produtiva com todos os *atores* envolvidos nas ações. **O fluxograma, processos e conteúdos se darão segundo as etapas e procedimentos adiante especificados.**

Etapas (metas), prioridades e medidas administrativas, legais e judiciais planejadas para a DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA e execução do Projeto:

A **primeira etapa** do processo é a medição de toda a área do loteamento com a identificação da titularidade dominial mediante procedimento junto ao CRI com a abertura de matrícula para a área do assentamento fazendo constar – por averbação – a ocorrência do *auto de demarcação urbanística*, de modo a viabilizar – posteriormente - o parcelamento do solo em terrenos;

A **segunda etapa** é a medição de todos os lotes e construções do assentamento com suas descrições e memoriais descritivos, inclusive das ruas e ruelas, bem como dos aparelhos públicos;

A **terceira etapa** é o levantamento sócio-econômico de todos os moradores assentados, com a identificação das unidades familiares, ficando definido o perfil sócio-econômico do bairro e dos beneficiários do projeto.

A **quarta etapa** é o lançamento dos dados sócio-econômicos relacionando-os aos imóveis.

A **quinta etapa** identificação e certificação de todos os equipamentos públicos existentes no bairro relacionado aqueles que eventualmente sejam necessários instalar,

para o que deverá ser elaborado o projeto, memorial descritivo e cronograma físico das obras a serem realizadas.

A Sexta etapa – Elaboração do Plano de Evacuação do bairro em caso de enchente, consoante definido no projeto do Departamento de Assessoramento Técnico DAT do Ministério Público Estadual – MP (Inquérito Civil nº 18 de 1999 – IC 18/99).

A sétima etapa é a aprovação do Plano pelo Conselho Municipal de Habitação;

A Oitava etapa é a apresentação do projeto ao Ministério Público para os fins do IC nº 18/99 e início da divulgação de mídia do Projeto. Realização de pelo menos uma audiência pública.

A nona etapa são os procedimentos registrais para a abertura das matrículas dos imóveis a serem doados aos assentados (Lei 11.977/2009);

A décima etapa é o projeto de Lei para doação dos imóveis aos beneficiários.

A décima primeira etapa será a preparação dos moradores beneficiários do projeto para receberem as escrituras de doação dos imóveis e capacitação dos agentes que trabalharão na execução do projeto até o final.

A décima segunda etapa será o ato público e solene de outorga das escrituras a cada uma das 692 famílias beneficiárias.

Participação dos beneficiários nas etapas do Projeto: Os beneficiários participarão de todas as etapas do Projeto através de reuniões, audiências públicas, trabalhos sociais e atividades esclarecimentos, entrasamento e divulgação cujo calendário e permenorizações será feito através de ata.

Legislação complementar: Deverá ser elaborado projeto de lei voltado a prevenção e controle de invasões abrangendo áreas de risco e de proteção ambiental;

IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Secretarias e Órgãos envolvidos: Gabinete do Prefeito, Procuradoria do Município, Secretaria Municipal da Fazenda (Gabinete do Secretário e Setor de Cadastro), Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social, Secretaria Especial de Governo, Departamento de Planejamento, Departamento de Habitação, Secretaria Municipal da Infra-Estrutura.

Capacitação de servidores: Não há necessidade de ação especial para a capacitação da equipe técnica de servidores. Orientações e breves treinamentos serão suficientes.

Entretanto, conforme o desenvolvimento do cronograma de trabalho poderá ser necessária a designação de mais servidores para a execução do projeto.

Plano de Atividades: As atividades se darão pelas etapas planejadas.

Todas as etapas deverão contar com a participação dos beneficiários do Projeto

Elaboração de mapeamento: (Etapa 1 e 2) O mapeamento inicial foi realizado contendo: poligonal do assentamento, área total, levantamento dos lotes e das edificações individuais ou coletivas e a natureza da propriedade do solo. Entretanto, o levantamento é parcial. Atingiu aproximadamente 60% do assentamento. Deverá ser elaborado o complemento do levantamento planimétrico para envolver todo o assentamento.

Levantamento sócio-econômico: (Etapa 3) Já realizado pela Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social cujos dados respondem pelo menos aos seguintes questionamentos: Número de moradores no bairro, renda do responsável por cada domicílio e respectiva renda familiar. Também é parcial. Deverá ser feito o levantamento sócio-econômico do restante do assentamento.

Realização de inventário: (Etapa 3) Junto à SMTAS há dados indicadores do Bolsa Família, Família Cidadã e Comunidade Solidária, os quais dão conta da realidade sócio-econômica do Bairro. Junto a Secretaria Municipal da Saúde existem dados e indicadores de saúde oriundos dos PSFs os quais permitem informações complementares significativas da comunidade beneficiária.

Elaboração das peças técnicas⁵⁴: (Etapas 4 e 5) Além do mapeamento a ser feito por Empresa especializada, as demais peças técnicas deverão ser elaboradas pela SMI, SMTAS, SMF e SEG via Departamento de Planejamento e Departamento de Habitação;

Definição dos procedimentos jurídico-administrativos: (Etapas 5, 6, 7, 8, 9 10 e 11)

Processo de registro das áreas sobre as quais estão assentados os beneficiários do programa;

⁵⁴ Peças técnicas aqui são designados os dados sócio-econômicos para relacioná-los aos imóveis e identificação e certificação de todos os equipamentos públicos existentes no bairro.

Aquisição de 10 lotes urbanos (por dação em pagamento) constante da quadra 615 – loteamento Olaria, dentro do Bairro Getúlio Vargas, de propriedade de Paulo Rondelli Silveira;

Unificação das áreas do assentamento;

Fracionamento do imóvel em lotes com definição das áreas destinadas aos aparelhos públicos;

Cadastramento junto ao Cadastro Municipal;

Aprovação do Projeto pelo Conselho Municipal de Habitação;

Registro junto ao Cartório do Registro de Imóveis para abertura de matrículas;

Projeto de Lei autorizativa (se for o caso) para doação dos imóveis aos beneficiários com a respectiva alteração do PPA e LDO para fazer constar o presente Projeto ;

Plano de evacuação do bairro em caso de enchente;

Trabalho social de conscientização dos moradores para a nova fase da Comunidade, especialmente quanto aos direitos advindos da regularidade do loteamento, proteção do meio ambiente e cidadania;

Ato solene de outorga das escrituras ou dos Títulos de Legitimação de Posse.

G. Serviços contratados

Contratação de empresa para a Demarcação Urbanística e registro junto ao Cartório do Registro de Imóveis. Elaboração da planta de parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária de acordo com os requisitos da lei.

H. Fontes de recursos

Os recursos serão oriundos do Gabinete, Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal da Infraestrutura e Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social.

I. Custos (R\$)

Honorários profissionais do Engenheiro: Identificados no procedimento licitatório;

Emolumentos e custas judiciais e extrajudiciais: Serão fornecidos por ocasião das despesas.

J. Prazo de execução para os serviços de levantamento planimétrico (demarcação urbanística) da área objeto do assentamento Bairro Getúlio Vargas:

O prazo para realização dos serviços é 90 dias a contar desta data.

K. Cronograma do Projeto de Regularização Fundiária do Bairro Getulio Vargas:

Etapas já realizadas:

- 1 Levantamento Técnico (medição) de Lotes urbanos na área de 16,74,24 hectares com identificação dos lotes ocupados;
- 2 Identificação e medição das construções existentes sobre os lotes dessa área;
- 3 Memorial descritivo dos lotes, ruas e construções;
- 4 Levantamento sócio-econômico dos moradores assentados;
- 5 Projeto de Lei para descaracterização da APP do local (margem do Arroio Duro e Sanga do Passinho na área urbana); Lei nº 1.559 aprovada em 21/07/2011.
- 6 Definição da área como ZEIS;

O calendário de reuniões e atividades com a comunidade beneficiária e reuniões dos atores envolvidos na execução do projeto será fixado em ata.

Até 15 de julho de 2011

- Medição da área remanescente do loteamento com a identificação da titularidade dominial e conseqüente registro em nome do município (demarcação urbanística);
- Medição dos lotes e construções remanescentes do assentamento com suas descrições e memorial descritivo, inclusive das ruas e ruelas, bem como dos aparelhos públicos;
- Levantamento sócio-econômico de todos os moradores assentados na área remanescente com a identificação das unidades familiares, ficando definido o perfil sócio-econômico do bairro e dos beneficiários do projeto.
- Lançamento dos dados sócio-econômicos faltantes relacionando-os aos imóveis.

Até 25 agosto de 2011

- Identificação e certificação de todos os equipamentos públicos existentes no bairro relacionado aqueles que eventualmente sejam necessários instalar, para o que deverá ser elaborado o projeto, memorial descritivo e cronograma físico das obras a serem realizadas.

- Elaboração do Plano de Evacuação do bairro em caso de enchente, consoante definido no projeto do DAT do MT (IC 18/99).
- Apresentação do projeto ao Ministério Público para os fins do IC nº 18/99 e início da divulgação de mídia do Projeto.

Até 30 de agosto de 2011

- 3 Procedimentos registrais para a abertura das matrículas dos imóveis a serem doados aos assentados (Lei 11.977/2009);

Até 30 de setembro de 2011

- 4 Projeto de Lei para doação dos imóveis aos beneficiários.
- 5 Preparação dos moradores beneficiários do projeto para receberem as escrituras de doação dos imóveis e capacitação dos agentes que trabalharão na execução do projeto até o final.

Até 30 de novembro de 2011

1. Ato público e solene de outorga das escrituras a cada uma das 692 famílias beneficiárias.

Camaquã, 23 de maio de 2011.