



UK - BRASIL INTERNATIONAL

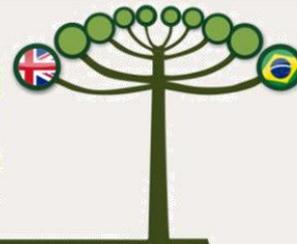
WORKSHOP

09 a 13
Setembro
2019

Foz do Iguaçu | Paraná | Brasil

**FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO
URBANO RESILIENTE AO CLIMA**

Financing Urban Climate-Resilient Development



International Journal of Environmental Resilience Research and Science (IJERRS)
Revista Internacional Resiliência Ambiental Pesquisa e Ciência
ISSN 2675-3456 – Número 1 – Volume 1 – 2019

TRAJETÓRIA E DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO LOTEAMENTO MELISSA

Karen Alessandra SOLEK SOARES¹
Fabiola Castelo de Souza CORDOVI²

Eixo Temático: Vulnerabilidades socioambientais e Resiliência urbana

Resumo: A partir do instrumento da Regularização Fundiária e com as bases do Plano Municipal de Habitação, o município de Cascavel-PR aceitou o desafio de solucionar áreas com ocupações em desconformidade com os preceitos urbanísticos e com ausência de infraestrutura urbana. Mesmo com planejamento, os caminhos não foram fáceis. Visando a resiliência urbana, governança e o aprimoramento da prática, com a metodologia “pesquisa-ação”, faz-se o relato e análise crítica das trajetórias e desafios do projeto de urbanização do assentamento precário do loteamento Melissa, que insurge com o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, entre os anos de 2009 a 2017.

Palavras-chave: Assentamento precário; Loteamento irregular; Regularização fundiária.

Abstract: Based on the Land Regularization instrument and with the basis of the Municipal Housing Plan, the municipality of Cascavel-PR accepts the challenge of solving areas with occupations that are not in accordance with urban planning precepts and without urban infrastructure. Even with planning, the paths were not easy. Aiming at urban resilience and an improvement the practice, with the “action research” methodology, we report and critically analyze the trajectories and challenges of the Melissa subdivision precarious settlement urbanization project, which insurges with the Acceleration Program - PAC, in Brazil, from 2009 to 2017.

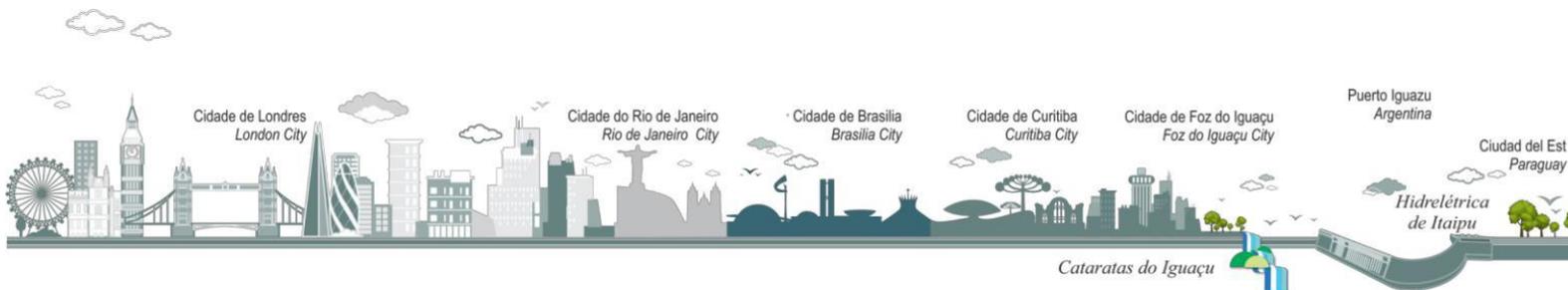
Key Words: Precarious settlement, Irregular allotment; Land regularizations.

1 INTRODUÇÃO

Decorrentes de políticas públicas para o adensamento, a partir da década de 1930, e das intencionalidades sobre a industrialização relacionadas ao processo de acumulação capitalista na década de 1960, em algumas cidades brasileiras, coexistem dois sistemas de

¹ Prof^a. Mestre do Curso Técnico em Segurança do Trabalho, CEEP, Cascavel, PR. Arquiteta técnica da Prefeitura Municipal de Cascavel, PR. karensolek@seed.pr.gov.br.

² Prof^a Dr^a do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá, Maringá, PR. fabiolacordovil@gmail.com.





UK - BRASIL INTERNATIONAL

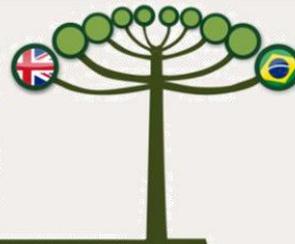
WORKSHOP

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO RESILIENTE AO CLIMA

09 a 13
Setembro
2019

Financing Urban Climate-Resilient Development

Foz do Iguaçu | Paraná | Brasil

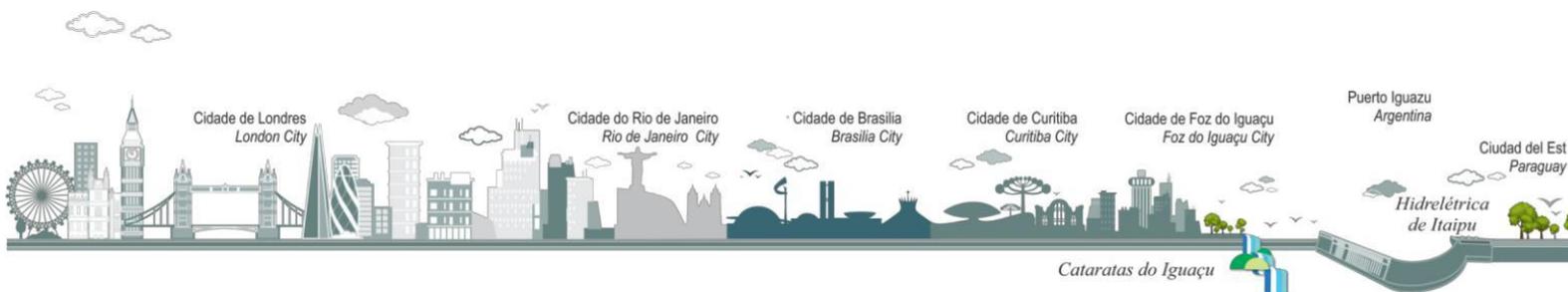


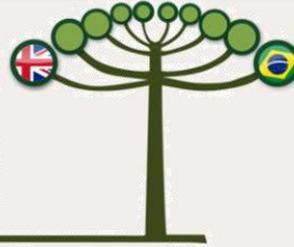
uso e apropriação do solo no mesmo espaço (OLIVEIRA, 2013). O primeiro atende aos padrões urbanísticos e ambientais da cidade legal e formal, com uma população de proprietários. O segundo, constituído informalmente, sem atender os padrões estabelecidos nos marcos jurídicos, podendo apresentar irregularidades física, ambiental, jurídica ou cadastral, por uma população que detém a posse dessas áreas (SAULE JR, 2004).

Em Cascavel, município da Mesorregião Oeste do Estado do Paraná, a permissividade da irregularidade urbana acontece desde a década de 1970, intensificando-se entre as décadas de 1990 e 2000, conjuntamente com a financeirização da economia e do estabelecimento de Cascavel como polo regional na prestação de serviços, às margens da BR-277, que se constitui na reconfiguração da antiga BR-35, importante eixo de articulação viária nacional e internacional (SOARES, 2016).

A possibilidade de solução de décadas de segregação social e espacial provieram dos instrumentos oportunizados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), envolvendo as dimensões: jurídica, urbanística, social e ambiental. Por conseguinte, localmente, o Plano Diretor do Município de Cascavel, atualizado na Lei Complementar nº28/2006, absorveu estas diretrizes. O momento mais pungente dessa flexibilização legislativa ocorreu em 2009, com a criação da lei Federal nº11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. A Lei representou uma quebra de paradigmas na atenção à cidade no “como ela é”, e não mais, a forma determinista do “como ela deveria ser”. No sentido de que: “[...] não foi o planejamento que enquadrou a exceção, mas foi a exceção que enquadrou o planejamento” (OLIVEIRA, 2003, p.9).

Com o desafio lançado, e no intento de conhecer melhor seus passivos, o Município de Cascavel, organizou suas equipes técnicas, junto com a comunidade envolvida, para a elaboração do PMH (Lei Municipal nº 6.063/2012), instrumento

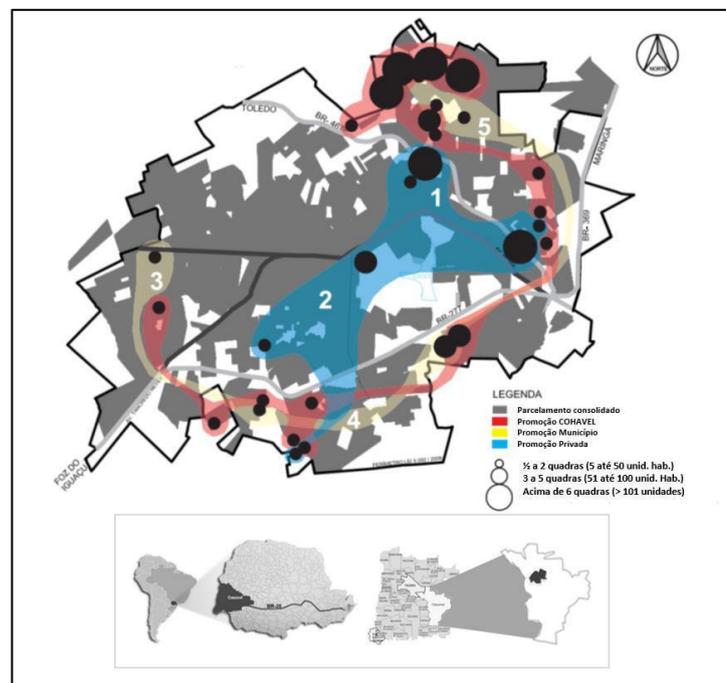




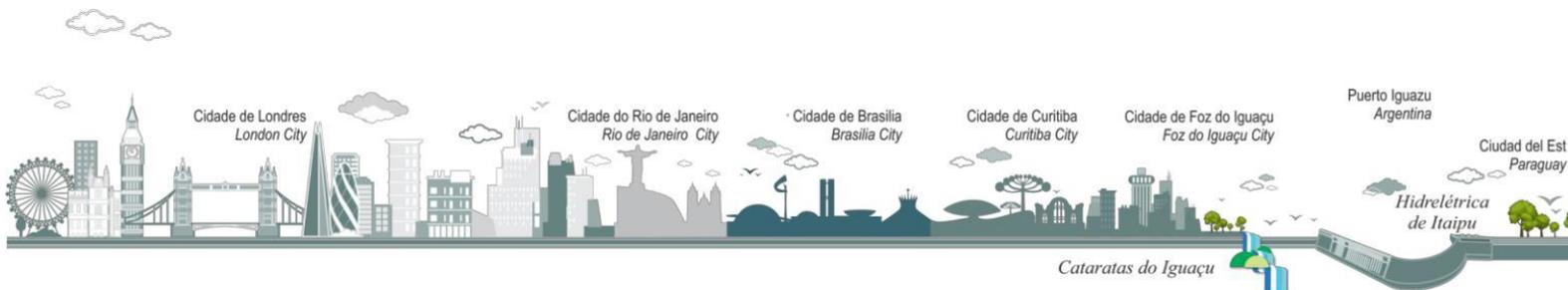
político-administrativo elaborado a partir do ano de 2007, também oportunizados pelos recursos do PAC, através das ações do eixo do PMCMV. Este teve a finalidade de construir uma política habitacional, com base no levantamento das necessidades da população de áreas específicas e deu subsídio para estabelecer metas, com o intuito de conjugar a urbanização, a sustentabilidade ambiental e as políticas de desenvolvimento urbano, para um horizonte temporal de 10 anos.

As áreas irregulares/clandestinas na sede do Município, conforme dados do ano de 2010, apresentados no Plano Municipal de Habitação – PMH, e pelo setor de regularização fundiária da Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAN, totalizam aproximadamente 30 áreas com deficiência em infraestrutura urbana, e, em alguns casos, ocupações em áreas ambientalmente impróprias, com alguma desconformidade com os preceitos urbanísticos (SOARES, 2016) (ver figura 01).

Figura 1 – Síntese da localização e promoção da irregularidade urbana em Cascavel-PR



FONTE: SOARES, 2016.





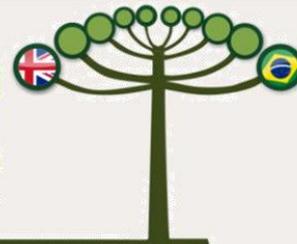
UK - BRASIL INTERNATIONAL

WORKSHOP FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO RESILIENTE AO CLIMA

09 a 13
Setembro
2019

Financing Urban Climate-Resilient Development

Foz do Iguaçu | Paraná | Brasil

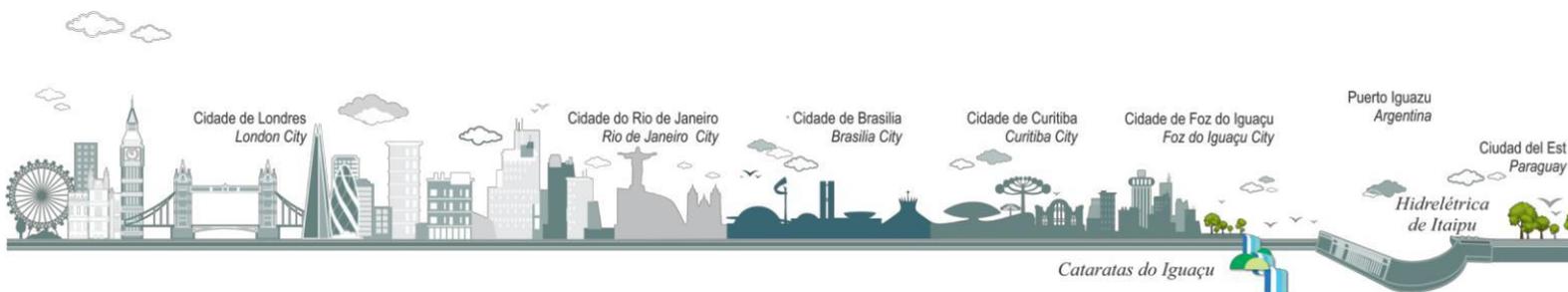


Mesmo de forma irregular, seus lotes, em média de 240,00 m², foram em parte vendidos, assegurados somente por contrato de compra e venda, outros possuem contrato de comodato do terreno e o restante da área foi ocupada de forma clandestina.

Após os levantamentos do Plano Municipal de Habitação – PMH de 2010, e com o conhecimento de suas demandas, o loteamento irregular Melissa foi configurado em metas prioritárias, com previsão de intervenção através de recursos próprios da municipalidade e federais. Este foi selecionado para a modalidade de “Elaboração de Estudos e Projetos de Urbanização de Assentamentos precários”, oferecida pelo Ministério das Cidades, no ano de 2011 (SOARES et al, 2018).

2 METODOLOGIA

No reflexo para com a prática, no desenvolvimento dos trâmites previstos para a resolução dos casos de regularização fundiária, depende-se, primeiramente, de um convencimento e aceite destes encaminhamentos pelos órgãos competentes de análise, o qual inclui: órgãos ambientais que liberam a dispensa de licenciamento ambiental; dos profissionais que analisam a proposição do parcelamento do solo para um aceite de análises mais brandas dos projetos; dos cartórios de registro de imóvel para manterem taxas acessíveis, entre outros. Já que: “[...] compreender o problema e saber por que ele ocorre são essenciais para projetar mudanças que melhorem a situação (...): temos de ter clareza a respeito, tanto do que estamos fazendo, quando do porquê o estamos fazendo” (TRIPP, 2005, p.449). Neste sentido a pesquisa-ação torna-se um ato político no engajamento da causa, visando atenuar as possíveis limitações (TRIPP, 2005). Ainda, nas palavras de Tripp (2005, p.450): “Outra característica do relacionamento recíproco entre pesquisa e prática aprimorada é que não apenas se compreende a prática de modo





UK - BRASIL INTERNATIONAL

WORKSHOP

09 a 13
Setembro
2019

Foz do Iguaçu | Paraná | Brasil

**FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO
URBANO RESILIENTE AO CLIMA**

Financing Urban Climate-Resilient Development



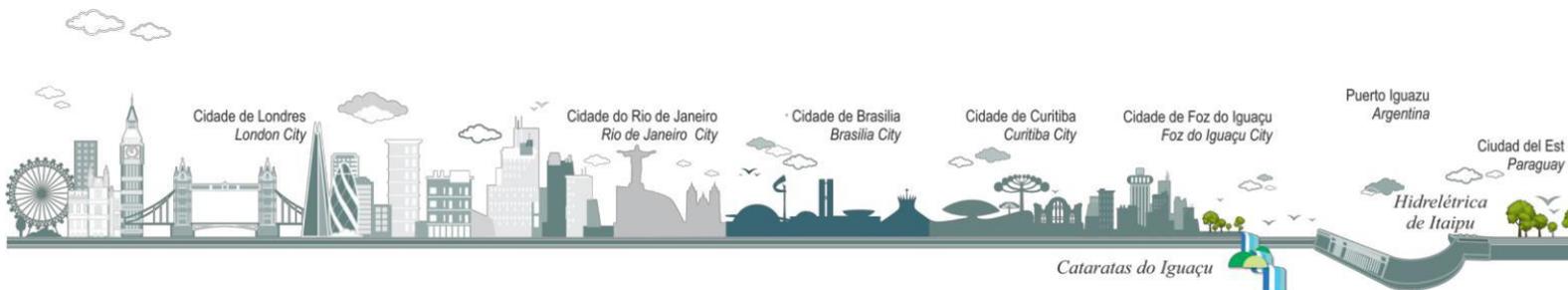
a melhorá-la na pesquisa-ação, mas também se ganhe uma melhor compreensão da prática (...), de modo que a melhora é o contexto, o meio e a finalidade principal da compreensão”.

A seguir, são descritas sucintamente as fases e riscos na gestão do projeto de regularização fundiária do loteamento Melissa, e faz-se uma análise crítica aos riscos que foram inerentes a este projeto.

3 DIFICULDADES E LIMITAÇÕES A PARTIR DOS ENTENDIMENTOS SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

No início do processo de regularização fundiária do Melissa, na fase documental, é indiscutível que a análise prévia da área, baseada nos levantamentos do PMH, foi essencial para o planejamento e definição das metas físicas a serem atingidas. Já com o acordo firmado com o Ministério das Cidades, quanto à organização temporal deste planejamento, notou-se que, tanto na parte técnica de produção do “Termo de referência”, quanto nos “orçamentos prévios” para a licitação de tomada de preços, estes não levaram em conta os possíveis obstáculos que surgem durante o processo de regularização fundiária, estabelecendo um tempo muito curto para a execução dos trabalhos, o que exigiu várias extensões de prazos nas entregas.

A mesma falta de flexibilidade aconteceu com a definição de um preço global que não pôde ser alterado posteriormente, mesmo por uma regra do programa. Ainda, os custos inerentes aos serviços de regularização fundiária elaborados pelos técnicos das prefeituras são diferentes dos feitos por uma empresa, por abranger também deslocamentos, alimentação, contratação, lucro, entre outros custos geralmente não estimados. Apesar dos preços serem firmados no mercado, quando relativizados aos cinco anos de desenvolvimento do projeto (2012-2017), principalmente por ter sido elaborado por uma empresa de pequeno porte, vinda de outra cidade, percebeu-se que





UK - BRASIL INTERNATIONAL

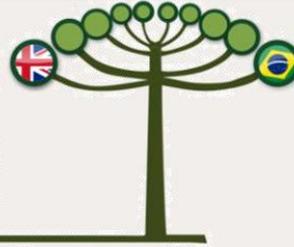
WORKSHOP

09 a 13
Setembro
2019

Foz do Iguaçu | Paraná | Brasil

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO RESILIENTE AO CLIMA

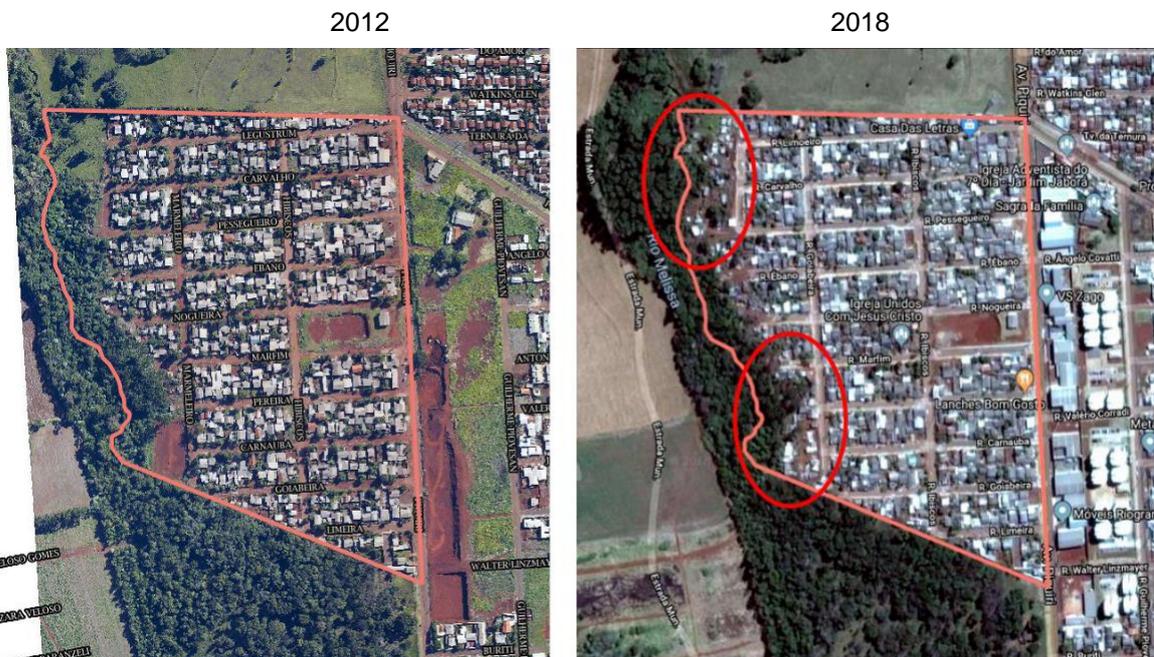
Financing Urban Climate-Resilient Development



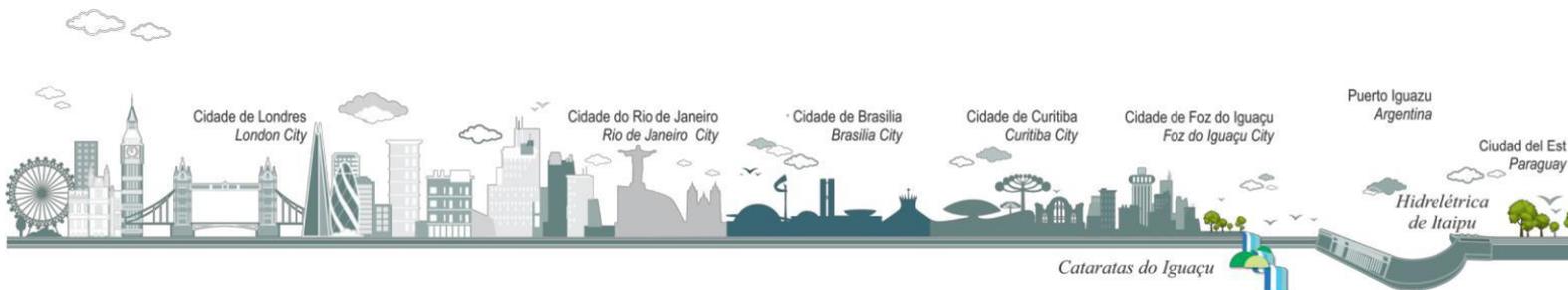
houve perdas. Como resultado prático, na entrega dos projetos, os técnicos da prefeitura e da COHAVEL, além do trabalho de fiscalizar os produtos entregues, tiveram de refazer partes do projeto e documentos visando finalizar, a contento, os trabalhos. Observa-se uma falha no processo licitatório que não foi muito exigente ao amarrar técnica e preço, devido ao receio da licitação se encontrar deserta. Já que, na região oeste do Paraná, teve-se dificuldade de encontrar empresas especializadas e capacitadas para os trabalhos da regularização fundiária desde os primeiros orçamentos.

No desenvolvimento social do processo junto a seus beneficiários, na tentativa de resolução do problema da irregularidade, mesmo com o congelamento da área e participação de um grupo de moradores engajados nas discussões, incitaram a ampliação do número de edificações em áreas anteriormente não ocupadas, devido a uma perspectiva oportunista de se “ganhar uma casa” nesta ação. (figura 3 e 4).

Figura 3 – Comparação entre imagens de satélite



FONTE: GEO PORTAL, CASCAVEL, 2018.





UK - BRASIL INTERNACIONAL

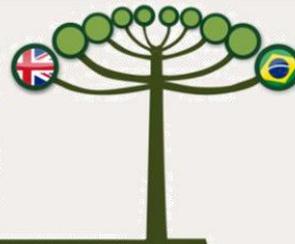
WORKSHOP

09 a 13
Setembro
2019

Foz do Iguaçu | Paraná | Brasil

**FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO
URBANO RESILIENTE AO CLIMA**

Financing Urban Climate-Resilient Development



Infelizmente, devido às ocupações de forma predatória, parte da área verde ao longo do loteamento não pode ser preservada, permanecendo o passivo socioambiental para ações futuras

Figura 4 – Ocupações em área verde.

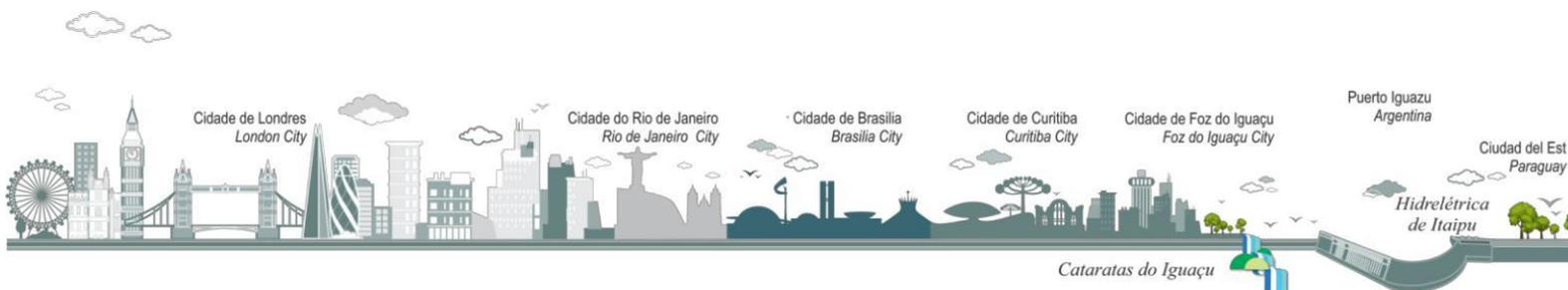


FONTE: AS AUTORAS, 2018.

Como aspecto positivo da regularização fundiária, quase imediatamente após a aprovação do loteamento, algumas famílias, que já haviam quitado seus lotes, receberam autorização para registrar sua casa própria. Além disso, com os projetos de infraestrutura em mãos e com recursos do “Fundo Municipal de Habitação”, no final do ano de 2016, contratou-se a realização das obras de pavimentação, implantação de calçadas, sinalização viária e galerias pluviais do loteamento Melissa. Sendo assim, considera-se que, ao menos, aos beneficiários de direito foi oportunizado uma melhor qualidade de vida. Vale ressaltar que estes benefícios não atingiram as áreas recentemente ocupadas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para melhor visualização das situações apresentadas tem-se uma matriz de riscos, estabelecida como parte integrante de contratos pela Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016 (ver quadro 1). Esta objetiva o equilíbrio econômico dos contratos, ou



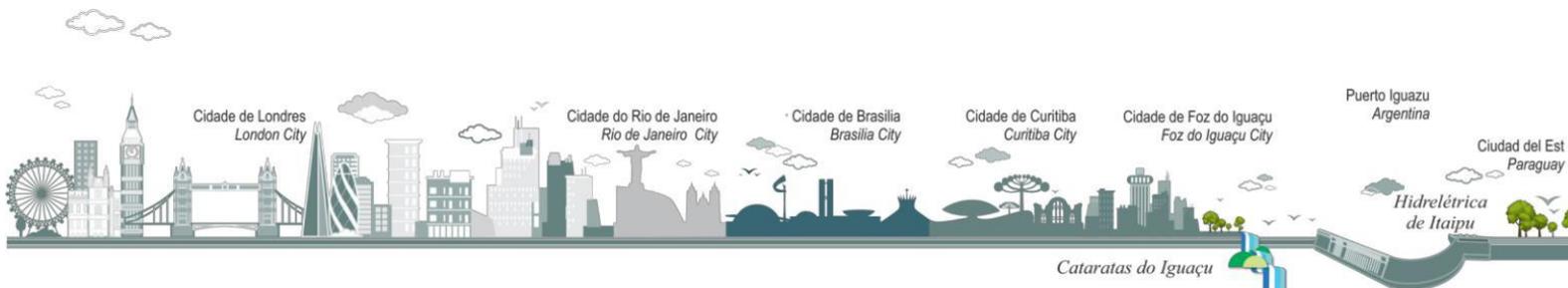


seja, distribui as responsabilidades entre os contratantes como uma segurança jurídica, na qual deve ser atendida as condições do contrato e, também, as da matriz de risco.

Quadro 1 - Matriz de Risco

IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS				AVALIAÇÃO DO RISCO		NÍVEL
ID.	EVENO DE RISCO	CAUSAS	CONSEQUENCIAS	PROBABI-LIDADE	IMPACTO	RISCO INERENTE
1	Atraso na finalização do projeto	Termo de referência e Orçamentos com descrição insuficiente ou falhas	Extensão dos prazos para entrega dos produtos; Tempo insuficiente para a realização dos projetos; Retrabalhos.	Alta	Muito alto	Alto
2	Preço global sem possibilidade alteração	Regras do programa	Perdas para a empresa contratada que poderá não ter recurso para finalizar do projeto	Média	Muito alto	Extremo
3	Equipe técnica da contratante terminar os projetos da empresa contratada	Produtos com má qualidade ou insuficiente	Extensão dos prazos para entrega dos produtos; Retrabalhos; Possibilidade de não finalização do projeto.	Alta	Alto	Extremo
4	Aumento das ocupações irregulares	Falta de fiscalização eficaz no processo	Ocupação de área verde; Inviabilização de parte do projeto.	Muito alta	Muito alto	Extremo
5	Falta da entrega documental aos proprietários de direito	Não pagamento do lote pelo beneficiário	Lotes permanecerem no nome da COHAVEL e correm risco de serem ocupados por terceiros	Baixa	Baixo	Médio

FONTE: a autora, 2019.





UK - BRASIL INTERNATIONAL

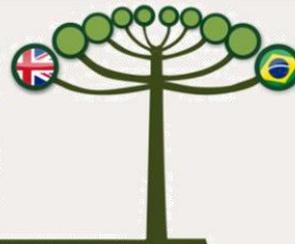
WORKSHOP

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO RESILIENTE AO CLIMA

09 a 13
Setembro
2019

Financing Urban Climate-Resilient Development

Foz do Iguaçu | Paraná | Brasil



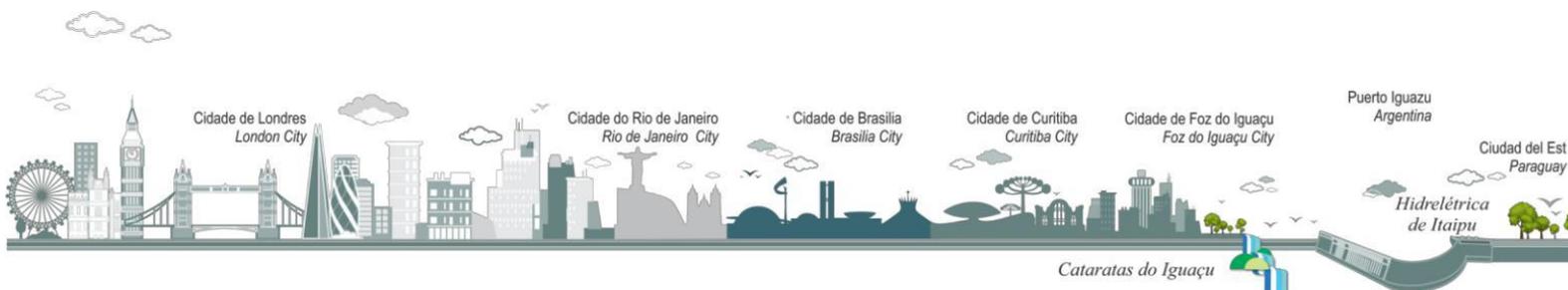
Independentemente de a matriz de risco não ter sido elaborada à época do projeto, esta reforça uma melhor compreensão dos problemas enfrentados, com probabilidades, impactos e riscos inerentes que um planejamento não eficiente acarreta.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instrumento da regularização fundiária significou um rompimento com a cidade virtual que deu visibilidade à cidade real. Contudo, ainda é preciso criar uma consciência de inclusão urbanística sobre a cidade construída, com suas deficiências e injustiças.

Este artigo não se ateve às questões que culminaram na formação do loteamento irregular Melissa, mas buscou apresentar, pela metodologia de pesquisa-ação, uma visão geral dos caminhos percorridos na resolução do problema, desde o levantamento do caso, com os percursos da elaboração de estudos e projetos vinculados ao PAC, até a conclusão do processo da regularização fundiária, ocorrida entre os anos de 2009 até 2017. A compreensão da prática é um meio para melhorá-la, havendo principalmente ganhos na relação entre pesquisa e prática aprimorada, na melhora do contexto, do meio e da finalidade desta.

Na regularização fundiária do Melissa aconteceram vários problemas que poderiam ter sido evitados se houvesse, à época, uma gestão de risco em todas as fases do projeto. Neste sentido, demonstra-se que, mesmo com vontade política das esferas gestoras do governo, com verbas de custeio disponíveis, mas sem uma flexibilização necessária para a contratação de projetos complexos, ainda assim, pode ocorrer quase que a inviabilidade destes.





UK - BRASIL INTERNATIONAL

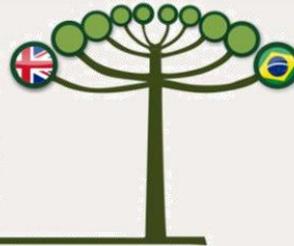
WORKSHOP

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO RESILIENTE AO CLIMA

09 a 13
Setembro
2019

Financing Urban Climate-Resilient Development

Foz do Iguaçu | Paraná | Brasil



Observa-se imprescindível uma identificação dos pontos críticos, fragilidades, bem como o alinhamento na gestão de projetos, entre administração e cidadãos para a governança.

REFERÊNCIAS

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco**. (2013) 1 ed., 4. Reimpr. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e a exceção ou o Estado de Exceção? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – RBEUR**, v.5, n. 1, 2003. Disponível em: < <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/84> >. Acesso ago. 2019.

SAULE JUNIOR, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SOARES, K. A. S. **Produção da irregularidade urbana: gestão, agentes, processos e práticas espaciais no território de Cascavel/PR**. 2016. 203 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá-PR, 2016.

SOARES, K.A.S.; CORDOVIL, F.C.S.; PAVIANI, M. T. **Da concepção à entrega do projeto de urbanização de assentamento precário: relato e análise do caso do Loteamento Melissa, Cascavel PR**. In: III URBFAVELAS - Seminário Nacional de Urbanização de Favelas, 2018, Salvador-BA. III URBFAVELAS - por uma agenda pública permanente no campo dos assentamentos precários. Salvador-BA, 2018. p. 55-56.

TRIPP, David (Trad. OLIVEIRA, L. L.). Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, p. 443-466, set./2018.

