

ENTRE A VULNERABILIDADE E A ESPERANÇA: CONFLITOS DE GOVERNANÇA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DA UNIÃO

Suely Maria Ribeiro Leal

Professora Titular, Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano / UFPE,
suelyleal@terra.com.br

Janaina Aparecida Gomes de Lima

Mestranda, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano / UFPE,
janainalimaarq@gmail.com

Ronaldo Augusto Campos Pessoa

Professor Adjunto, Curso de Ciências Sociais/ Área de Ciência Política da Universidade Federal do Tocantins / UFT,
camposbr@hotmail.com

Introdução

A situação que se pretende expor e analisar neste artigo, diz respeito à vivência exercitada pelos autores na participação e coordenação do Projeto de Extensão: “Plano de Regularização Fundiária do Assentamento Habitacional na Área de Domínio da União do Parque Histórico Nacional dos Guararapes - PE”, executado por meio de um Convênio estabelecido entre a Secretaria do Patrimônio da União – SPU e a Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal de Pernambuco, sob a alçada do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, objetivando responder a uma demanda de “regularização fundiária” de dois assentamentos populares situados em área da União, o Córrego do Balaio e o Córrego da Batalha, cuja ocupação se circunscreve dentro do perímetro da área tombada do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, localizado no município de Jaboaão dos Guararapes na RMR (Figuras 1 e 2).

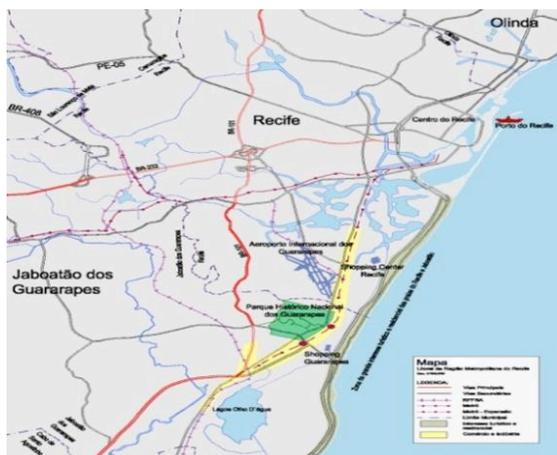


Figura 1 - Localização do PHNG.

Fonte: Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes, 2013.



Figura 2 – Vista aérea do PHNG.

Fonte: Exército, 2013.

É importante destacar os vários aspectos que tal demanda engloba, podendo-se apontar aqui alguns deles: (1) o jurídico – relativo à legalização da ocupação dos imóveis por seus habitantes; (2) o urbanístico – relativo à adequação do assentamento informal aos parâmetros mínimos exigidos para a aprovação do parcelamento do solo pelo Município; (3) o ambiental – tendo em vista a compatibilização entre os usos existentes e a preservação (e recuperação, quando possível) da qualidade do meio ambiente na área e entorno, eliminando-se as situações de risco que porventura existam; (4) o social – com referência à promoção da cidadania, pelo reconhecimento dos direitos da população de baixa renda na garantia do acesso a condições dignas de habitação e de sua inserção ativa no processo de intervenção sobre a área que ocupa e; (5) o cultural e participativo – que comporta o respeito às relações constituídas entre as pessoas que residem na área e entre estas e o meio em que vivem, ou seja, o modo de vida que ali estabeleceram e suas formas de organização comunitária, bem como o respeito à memória e a preservação dos valores históricos representados pelo parque.

O dilema entre preservar o patrimônio cultural e ambiental e/ou manter a população pobre em local de alto valor simbólico e histórico - vivenciado quando do Projeto de Extensão: “Plano de Regularização Fundiária do Assentamento Habitacional na Área de Domínio da União do Parque Histórico Nacional dos Guararapes - PE” - será discutido a fim de levantar a questão dos conflitos de governança na gestão do bem patrimonial, seja no caso das terras da União, seja quando se coloca em pauta a democratização de áreas de preservação histórica para fins de regularização fundiária.

O projeto foi iniciado em dezembro de 2012, constando das fases de campo com o levantamento topográfico e cartográfico, o socioeconômico e a mobilização comunitária,

culminando com a elaboração do Plano Urbanístico que contemplou as diretrizes e objetivos para o ordenamento e regularização do assentamento intitulado e a formação do Comitê Gestor envolvendo a população local na gestão desse processo, Córrego do Balaio. Em se tratando de uma ação extensionista o projeto envolveu 54 alunos de graduação e seis de pós-graduação, além de dez professores e pesquisadores dos departamentos de Arquitetura, Cartografia, Serviço Social e Ciência Política.

Uma das principais marcas do projeto foi a mobilização e a participação comunitária, com intenso envolvimento da população por meio da eleição de representantes de quadras e da realização de oficinas e assembleias comunitárias, além do cotidiano do porta a porta requisitado pelos levantamentos socioeconômico e topográfico.

Os resultados das análises socioeconômica, estatística, cartográfica, constando da elaboração de croquis e mapas temáticos, vieram a subsidiar a elaboração do Plano Urbanístico para Regularização Fundiária do Córrego do Balaio - Parque Nacional dos Guararapes. De acordo com o referido documento, as diretrizes do Plano Urbanístico são:

[...] manter as características da ocupação e a população no assentamento no local; melhorar a qualidade ambiental da área; valorizar os espaços públicos; respeitar as áreas de risco, conferindo tratamento adequado; adequar a ocupação às potenciais infraestruturas. (LACERDA e LEAL, 2013, p. 20)

Conforme ainda constante do Plano Urbanístico os objetivos que norteiam a proposta são:

Definir e recuperar a área verde de transição entre o assentamento e o Parque Histórico Nacional dos Guararapes; requalificar os espaços públicos de circulação; criar áreas de amenização e áreas de convívio; assegurar condições de salubridade às moradias; criar novos lotes para as famílias a serem relocadas; definir as diretrizes para a implantação das infraestruturas; orientar a ocupação do solo no que se refere à tipologia; apontar os lotes para fins de concessão onerosa. (LACERDA e LEAL, 2013, p. 20)

À etapa de elaboração do Plano se associou à construção de um Sistema de Informações Cadastrais, intitulado SIAPA, - Simulação que servirá de base para identificação individual dos lotes e as posteriores fases de registros Cartoriais com vistas à regularização fundiária do assentamento.

Estas etapas sumarizam e encerram a participação da UFPE, cabendo agora ao órgão contratante (SPU) e aos demais integrantes da gestão do Projeto, (IPHAN, PMJG e Comunidade) darem sequência aos procedimentos para implantação do Plano Urbanístico e da Regularização Fundiária do Assentamento.

O Vai e Vem da “Expulsão”

O Monte Guararapes, está situado no distrito de Prazeres, município de Jaboatão dos Guararapes distando 14 km ao sul do centro do Recife. Compreende três elevações: o Monte do Telégrafo, o Monte dos Oitizeiros e o Monte do Outeiro dos Guararapes ou Morro da Ferradura, situada a Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres. Em 1948 a Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres e a colina foram decretadas Monumento Nacional. Em 1961 a área do Monte Guararapes foi registrada no Livro de Tombo Histórico (IPHAN, 2002).

Por se tratar de um local onde ocorreram lutas históricas pela libertação do jugo holandês no país, (a chamada Batalha dos Guararapes), a área tem reconhecido o seu valor histórico-cultural com o tombamento em 1965. Posteriormente, em 1971 é criado o Parque Histórico Nacional dos Guararapes, pelo Decreto nº 68.257, de 19 de abril (IPHAN, 2002), ver Figura 3.

O tombamento em nível federal, de parte da área do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, prescreve parâmetros de proteção à paisagem histórico-cultural e ambiental que o parque representa. Parte de seu perímetro é de terreno de propriedade da União.

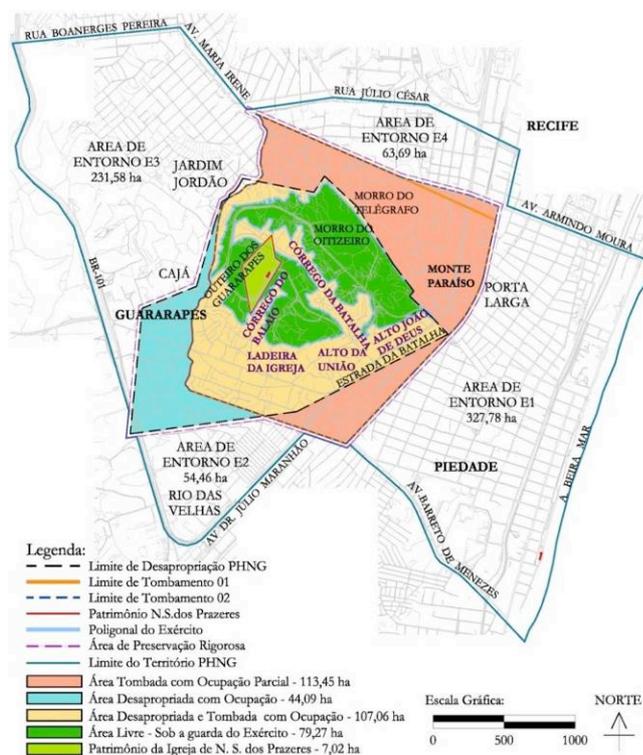


Figura 3 - Áreas de Interesse de Preservação

Fonte: IPHAN, Plano Diretor do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, 2002.

A ocupação da área do parque por assentamentos habitacionais, de acordo com dados oficiais do Plano Diretor do Parque Histórico Nacional dos Guararapes (2002), data do início dos anos 1970. À época foi estimado que já existisse cerca de 3.000 unidades habitacionais na área desapropriada. Este número veio crescendo, ao longo do tempo, por conta inclusive de estímulos externos por parte de políticos, que passaram a fazer doações de títulos de lotes de forma clandestina e usurpadora dos bens públicos. Estes fatores, acrescidos da pouca disponibilidade de terra para população pobre, levou ao aumento da ocupação.

O aumento populacional dos assentamentos terminou por conformar um tecido urbano contínuo no entorno do Parque, cujos limites de tombamento no setor de preservação rigorosa, se encontram hoje sob a guarda do Exército. A transferência do controle do Parque ao Exército ocorreu em 1998, por conta da intensificação das ocupações, ocasião na qual, a área delimitada topograficamente, correspondia no ato de entrega, à área não ocupada, ou seja, o que restava de área livre no parque, sendo a mesma circundada por uma cerca de estacas de concreto. Dos 224 hectares de área total, que o parque possuía inicialmente, apenas uma área de dois terços, cerca de 80 hectares, foram entregues ao Exército.

Atualmente, segundo estimativa do Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional – IPHAN, o Córrego do Balaio possui uma área total de 3.73ha e cerca 1.120 habitantes, enquanto o Córrego Batalha: 17.99ha e 4.400 habitantes, sendo que o total da área ocupada por assentamentos habitacionais no Parque abriga uma população de aproximadamente 30.000 habitantes, ou seja, 7.500 famílias (IPHAN, 2002). (Figura 4)



Figura 4 – Vista Aérea dos Assentamentos do Córrego do Balaio e da Batalha.

Fonte: Equipe Urbanística Plano de Regularização Fundiária, 2014.

Diante das “ameaças” provocadas pela ocupação de áreas de valor histórico, pelo aumento da pressão social da população local em permanecer na área, adensamento e verticalização de sua ocupação e pela degradação ambiental e urbanística, levando ao risco de

seccionamento do parque, o IPHAN buscou diversas iniciativas visando à remoção da

visão predominante dos gestores do Parque sempre se fundou na remoção da

comunidade para outro local, e a implantação da cerca constituiu-se em uma barreira física à

expansão do território popular, o que redundou no cerceamento à ocupação e terminou

restringindo a ampliação de algumas localidades a exemplo dos Córregos da Batalha e do

Balaio (Figuras 5 e 6).



Os moradores desta última área, por não possuírem o aparato legal necessário a sua permanência na área, mobilizaram-se e foram, em 1992, a Brasília (DF) para solicitarem a Secretaria do Patrimônio da União o direito à permanência no local. Esta foi uma das primeiras manifestações de resistência da população local, diante das ameaças de expulsão.

As pressões pela retirada da população do local não se encerram com a construção da cerca. Em 2000 o Jornal do Commercio publica uma matéria em seu Caderno Cidades, com o título “Invasões ameaçam Patrimônio Histórico”, o que veio a acentuar a instabilidade dos moradores e a quebra das expectativas de fixação no local.

As comunidades do Córrego da Batalha, Córrego do Balaio e Alto do Cemitério terão de desocupar a área do Parque Histórico Nacional dos Guararapes (PHNG), localizado no município de Jaboatão dos Guararapes. A exigência está sendo feita pela Procuradoria da República em Pernambuco, que instaurou um inquérito civil público para resgatar o local onde foram realizadas duas batalhas contra os holandeses no território pernambucano, em 1648 e 1649. (Alves, 2000)

Na mesma matéria, o Procurador Estadual responsável pela ação, Sr. Paulo Gustavo Guedes Fontes, explica:

Existem 7.500 imóveis nos limites do parque, mas só serão retiradas as famílias dessas três comunidades, por ocuparem áreas de maior interesse histórico. Criado em 19 de abril de 1971, o Parque dos Guararapes tinha uma área total de 224 hectares, de propriedade da União. Por conta das invasões, hoje, tem apenas 79 hectares, demarcados pelo Exército com cercas de concreto para evitar novas ocupações. (Alves, 2000)

Como forma de minimizar o crescimento desordenado e as construções irregulares que cresciam em volta do Parque Histórico, representando uma ameaça à sua preservação, em 2011, o Ministério Público Federal (MPF) recomenda a Prefeitura Municipal de Jabotão dos Guararapes que toda ação na área tombada seja submetida ao IPHAN, conforme destaque da matéria publicada.

Consultar o IPHAN antes da execução de obras públicas e particulares no terreno do Parque Histórico Nacional dos Guararapes e nas comunidades do entorno, que funcionam como proteção para o bem tombado, não é novidade, esclarece o superintendente local do instituto, Frederico Almeida. Como isso não estava acontecendo de forma sistemática, o MPF fez a recomendação ao município, exigindo o cumprimento da legislação, informa. (Associação do Ministério Público de Pernambuco, 2011).

Desde 2009, conforme legislação brasileira, ocupações irregulares consolidadas em área de propriedade da União, de população de baixa renda são passíveis de regularização. No entanto, em se tratando de área de reconhecido valor histórico sobre a qual incidem parâmetros especiais visando sua salvaguarda, evidencia-se o dilema entre preservar o patrimônio cultural e ambiental e/ou manter a população pobre em local de alto valor simbólico e histórico.

As resistências do órgão gestor à manutenção da população foram inúmeras, tendo as comunidades moradoras da área, passado por sérios constrangimentos, pelas ameaças constantes de expulsão. De fato, a cultura preservacionista focada nos bens patrimoniais, que impera no ideário público brasileiro, impede a aceitação de qualquer ameaça a sua destruição, o que de certo modo se justifica, face à importância da manutenção dos bens culturais da nação.

Além disso, normalmente as ações de regularização são promovidas em áreas urbanas ou rurais que não se caracterizam por este tipo de dicotomia, ou seja, em territórios urbanos desprovidos deste tipo de regulação do uso e ocupação do solo de viés preservacionista.

Ações de caráter urbano como é o caso da regularização fundiária com as práticas de preservação cultural no Parque Histórico Nacional dos Guararapes – por confrontar as dimensões de preservação histórica e promoção da função social da propriedade – são de alta complexidade exigindo propostas e soluções diferenciadas para a regularização fundiária.

Sobre a política de regularização fundiária urbana, a Lei 11.977/2009, conforme assinalam Ribeiro e da Guia (2013), veio a reconhecer os assentamentos informais como fruto de um processo histórico de ocupação desigual do território, que segrega os mais pobres excluindo-os das áreas nobres das cidades onde as condições de urbanização e localização são privilegiadas. Essa lei define a regularização fundiária como o,

conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente socialmente equilibrado (Art. 46). (Lei 11.977/2009)

A Lei também estabelece como princípios a,

ampliação do acesso a terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental (Inciso I, Art. 48). (Lei 11.977/2009)

Isto posto, fica estabelecido de acordo com a Lei, que assentamentos constituídos por ocupações irregulares poderão ser regularizados e alvo de urbanização, por meio da dotação de infraestruturas e serviços públicos passando os seus moradores a terem garantia do direito à moradia. Nesses termos o Plano Urbanístico para esses assentamentos deve ter como diretrizes a qualidade dos espaços físico, ambiental e cultural, prevendo a implantação de equipamentos tais como escolas, postos de saúde, creches, etc. de modo a possibilitar as comunidades objeto de regularização condições de habitabilidade de modo que esses bairros possam ser de fato incluídos à cidade formal.

A referida Lei define ainda a regularização fundiária de interesse social como aquela destinada aos “assentamentos irregulares ocupados, predominantemente por população de baixa renda, nos casos”:

- c) 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 (Inciso VII, Art. 47). (Lei 11.977/2009)

Mesmo com estas premissas favoráveis, a legislação que regulamenta a regularização fundiária é omissa quando se trata de bens históricos e a simples justaposição dos seus instrumentos não dá conta das suas especificidades quando se tratam dos limites da preservação.

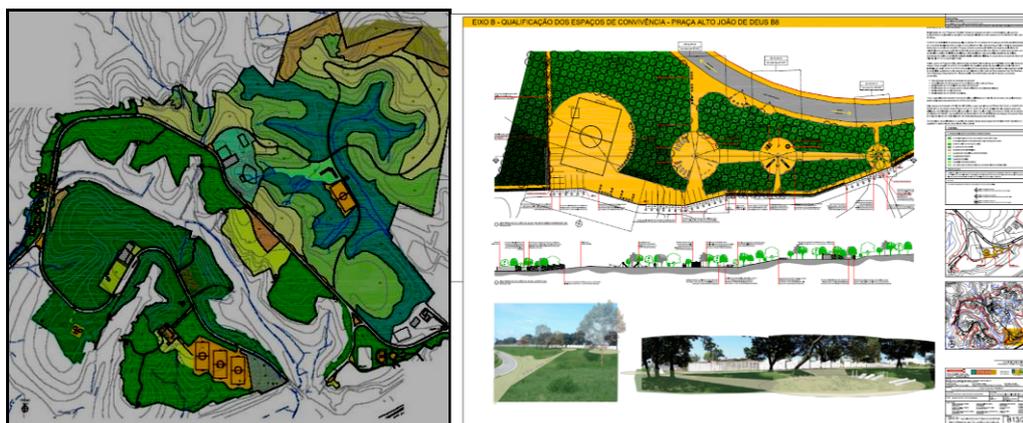
O Projeto de Extensão: “Plano de Regularização Fundiária do Assentamento Habitacional na Área de Domínio da União do Parque Histórico Nacional dos Guararapes - PE” ilustra situação como a acima problematizada, em que evidencia-se o dilema entre preservação histórica e a promoção da função social da propriedade das terras da união.

O vai e vem das ameaças de expulsão só vai ser interrompido no ano de 2013 quando a Secretaria do Patrimônio da União toma a decisão, em comum acordo com a Prefeitura Municipal de Jabotão dos Guararapes e o IPHAN, de regularizar os assentamentos dos Córregos do Balaio e da Batalha, situados em área de domínio da União. O anúncio deixou a população surpresa levando os moradores a festejarem a notícia, como pode ser evidenciado no registro da entrevista a seguir.

‘Há anos esperávamos este momento, foram dias de aflição, de incerteza e medo, de um dia não termos esse direito à moradia reconhecida. Mas agora vejo a competência dos envolvidos nesse projeto e a vontade do IPHAN, junto a União. Agora, acredito que teremos o nosso sonho realizado, a posse de nosso terreno’ relatou emocionado Zinaldo Manoel da Silva, há 40 anos morador do local. (Fernandes, 2013)

Durante mais de 40 anos, a trajetória da comunidade foi marcada pela incessante esperança da regularização fundiária da área. Processo que deve assegurar a posse da terra aos moradores dessa localidade e que, somado ao Plano Urbanístico, promoverá uma melhor qualidade socioambiental e de ordenamento do uso e ocupação do solo.

Mas outras ameaças pairam no ar, vindas agora não mais da tentativa explícita de remoção, mas da iniciativa comum entre o Exército, o IPHAN e a Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes no sentido de desenvolverem um projeto de restauração, requalificação e reflorestamento para o PHNG, com prazo de execução de quatro anos e com emprego de recursos do PAC – Cidades Históricas do Governo Federal¹. Com dotação prevista de R\$ 390.000.000,00. Segundo relato da fonte citada², o projeto inclui a construção de sede para a Companhia de Polícia Ambiental, trilhas ecológicas e históricas; novos mirantes; consolidação do pátio da pitomba; requalificação do pátio dos canhões; parque temático de esculturas; memorial Brasil-Holanda: projeto de museu e restaurante; projeto de anfiteatro; requalificação do pátio dos mastros; Santuário de N. Sra. dos Prazeres; fábrica de doces e museu da pedra; sistema viário interno do Parque; praças de convívio e pracinhas; campo de esportes e viveiro mudas; recuperação das encostas e requalificação ambiental total com recuperação do solo e plantio; recomposição de áreas devastadas e educação ambiental (Figuras 7 e 8).



A nosso ver, o projeto representa uma nova forma de ameaça ao Patrimônio Histórico na medida em que se funda no ideário empreendedor trazendo riscos de empresariamento turístico da área. Nele se desvincula o espaço dos pobres e os princípios democráticos do território para dar lugar aos instrumentos ornamentais de ordenamento do território nos quais estão presentes a maquiagem urbana e a mercantilização do espaço.

¹ O PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) foi criado em 2007 pelo Governo Federal para implementar grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país. O PAC Cidades Históricas é uma ação intergovernamental articulada com a sociedade que tem por objetivo preservar o patrimônio brasileiro, valorizar a cultura nacional e promover o desenvolvimento econômico e social com sustentabilidade e qualidade de vida para os cidadãos (Ministério do Planejamento, 2014).

² Centro de Comunicação Social do Exército (2010) citado em IPHAN (2013).

A primeira etapa da obra de requalificação do parque será executada com recursos do IPHAN, que tem o prazo de dez meses para execução, previsto então para conclusão em dezembro de 2013, e o custo de R\$ 2.537.683,84 (IPHAN, 2013).

Potencialidades da Cooperação entre os Meios Técnico e Acadêmico

Estando à frente da administração dos bens imóveis pertencentes à União, cujo conjunto é denominado de “Patrimônio da União”, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) reúne atribuições relativas a identificação, demarcação, caracterização, registro, destinação, cadastramento, fiscalização e regularização desses imóveis³. E, tendo em vista a extensão que tal patrimônio alcança em todo o território nacional e a escassez de recursos técnicos e humanos para geri-lo, a realização de parcerias com instituições de ensino, por meio da descentralização de créditos entre órgãos da Administração Pública Federal, tem despontado como alternativa promissora para a consecução de projetos de grande relevância e interesse social, como ocorre em relação à regularização fundiária dos assentamentos situados no Parque Histórico Nacional dos Guararapes.

O objetivo prático do projeto é fornecer à Secretaria do Patrimônio da União os subsídios técnicos necessários à efetivação do processo de regularização fundiária dos assentamentos implantados em terras da União no interior do Parque Histórico Nacional dos Guararapes. Mas, numa perspectiva mais ampla, o trabalho realizado, que envolve ações vinculadas à mobilização e à participação comunitária, contribui também para a constituição de condições propícias à gestão democrática de todo o processo, dentro da perspectiva de sustentabilidade.

Portanto, outros objetivos são complementarmente perseguidos, tais quais:

- Promover a integração entre o meio acadêmico e as diversas instituições responsáveis pela implementação de ações públicas com interveniência sobre o processo em questão, como a SPU, o IPHAN, a Prefeitura Municipal de Jabotão dos Guararapes, o Exército Brasileiro, entre outras;
- Propiciar uma experiência de aprendizado prático aos alunos que participam do projeto como bolsistas de extensão, permitindo que estes possam vivenciar situações com as quais possivelmente se depararão em suas futuras atuações profissionais, bem como incentivando a interação com o público beneficiário desse tipo de projeto;
- Fornecer, para o meio acadêmico, elementos de observação, dados e experiências da realidade que fomentem os estudos realizados sobre temas correlatos;
- Desenvolver e aplicar um processo de planejamento voltado para a promoção da regularização fundiária de assentamentos urbanos, em que se tomem como premissa os

³ Os bens da União são definidos no art. 20 da Constituição Federal Brasileira de 1988, e a atribuição da SPU na gestão desses bens é estabelecida pelo art. 1º da Lei 9.636/1998.

princípios de gestão democrática e sustentabilidade, como forma de se dar visibilidade e efetividade a questões levantadas nos estudos acadêmicos.

A relevância deste trabalho consiste na oportunidade que o processo propicia de se conciliar o atendimento de demandas de interesse público vinculadas às áreas de competência das instituições envolvidas, com a promoção de uma maior integração da Universidade com a sociedade, contribuindo dessa forma para o enriquecimento do aprendizado dentro do meio acadêmico.

A pluralidade de competências disciplinares que as universidades reúnem, o alto nível de rigor com que conduzem seus trabalhos, bem como a finalidade social a que se destinam, são alguns dos atributos diferenciados que um projeto de parceria como esse pode oferecer, se comparado à possibilidade de contratação de empresas privadas para a realização dos mesmos serviços. Por outro lado, no entanto, compreende-se que o tempo necessário à execução dos trabalhos sofre inevitavelmente uma dilatação considerável, nesse tipo de parceria, visto que todas as atividades são desempenhadas por integrantes vinculados à universidade (professores e alunos), devendo as mesmas serem conciliadas com as demais atividades acadêmicas.

No âmbito burocrático, um projeto de parceria como esse é formalizado por meio de um Termo de Cooperação (que no caso em discussão foi celebrado entre SPU, representada pela Secretária do Patrimônio da União, e a UFPE, representada pelo reitor) conforme previsto no Decreto nº 6.619, de 29 de outubro de 2008, que define “termo de cooperação” como “instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza”.

Não obstante, as inúmeras vantagens práticas que tal procedimento representa para o órgão descentralizador, que no caso em referência é a SPU, não se pode perder de vista que o princípio fundamental que rege a constituição dessas parcerias é o interesse de ambas as partes no desenvolvimento de determinados projetos. Ou seja, a finalidade não está tão somente na execução dos trabalhos técnicos por parte da equipe constituída por integrantes da universidade, mas sim na construção compartilhada com o ensino e a pesquisa do conhecimento da realidade abordada, por meio da apreensão mais ampla da forma como todo o processo é encaminhado.

A especificidade de que se reveste a situação trabalhada no Parque Histórico Nacional dos Guararapes, por sua vez, fornece elementos de grande riqueza para um estudo integrado dos aspectos urbanísticos, físicos, socioeconômicos, ambientais, históricos e fundiários que devem subsidiar o projeto de regularização da área.

Considerando-se, ainda, que a promoção da regularização fundiária de assentamentos urbanos é um campo de atuação que exige uma perspectiva de abordagem interdisciplinar e cujos contornos legais foram definidos apenas recentemente, com a promulgação da Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009, entende-se que uma experiência prática nesse campo é detentora de elevado

potencial para o enriquecimento tanto da capacitação do corpo técnico envolvido, por parte das instituições relacionadas, como para a formação de estudantes universitários, como também para a evolução dos estudos acadêmicos e da reflexão teórica nessa área.

Conflitos de Governança: Limites para uma a Gestão Democrática

Os arranjos institucionais (sociais e políticos) de governança que pautaram a relação entre os atores no caso do Projeto de Extensão: “Plano de Regularização Fundiária do Assentamento Habitacional na Área de Domínio da União do Parque Histórico Nacional dos Guararapes - PE” envolveram, além da SPU, o IPHAN, a Prefeitura Municipal de Jabotão dos Guararapes, a Comunidade e a UFPE.

Embora relações cordiais tenha sido uma marca do convívio entre os citados atores, na prática alguns conflitos devem ser evidenciados, tendo em conta uma melhor compreensão das dificuldades que acompanham os processos de gestão e os procedimentos para regularização fundiária.

Fato a destacar se reporta as estruturas da máquina administrativa que caracterizam os espaços institucionais destes órgãos no sentido mais amplo. O nível de complexidade das relações entre técnicos e gestores, de deficiência da agilidade no trato da coisa pública por conta da burocracia, do precário grau de capacitação para a finalidade a que se destinou o projeto, da centralização das decisões, associada à falta de articulação entre as esferas federativas.

Os fatores citados afetaram diretamente a execução do projeto e continuam emperrando a sua implantação, depois de concluídos os procedimentos de natureza acadêmica que serviram de guia para elaboração do Plano Urbanístico e de Gestão Comunitária do Córrego do Balaio, a exemplo do levantamento cartográfico, socioeconômico e a realização da mobilização social.

Conflitos de governança vêm perpassando os interesses isolados dos gestores que comandam a direção das instituições, fazendo com que o processo de regularização fundiária da citada localidade, ainda não tenha acontecido. A necessidade da autorização por parte do IPHAN, a demora para aprovação pelo legislativo municipal, do decreto que instituiu a área como ZEIS (Lei Ordinária nº 1033/2014), a falta iniciativa da Prefeitura no sentido de agilizar a dotação de recursos, que venham a possibilitar as intervenções na área, e a baixa mobilização comunitária, são entre outros, fatores que tem emperrado a finalização do processo de regularização fundiária.

Da parte do órgão contratante o acompanhamento no desenvolvimento do projeto foi feito de modo satisfatório, através da participação dos técnicos em reuniões com a equipe da UFPE e com a comunidade, seminários e encontros nacionais com a presença da SPU de Brasília. O mesmo não pode ser dito em relação à Prefeitura e ao IPHAN, cujo grau de envolvimento se limitou a presença em reuniões e seminários. As visitas técnicas à área, nos momentos onde o contato comunitário era imprescindível, se restringiram de forma majoritária a equipe da UFPE, com quem a comunidade teve um grau de interação bastante positivo.

De outra parte, uma autocrítica deve ser feita por parte das equipes que coordenaram o trabalho de campo e a elaboração dos produtos finais entregues a SPU. Uma deficiência sentida diz respeito à forma fragmentada como o projeto foi elaborado, de certo modo, cada equipe conduziu de forma autônoma a elaboração do resultado final do trabalho, apesar dos esforços em se buscar a articulação no trabalho de campo.

Figura 9 – Assembleia para Validação do Plano Urbanístico (dezembro de 2013)

Fonte: Suelly Leal, 2013.

Por parte da Comunidade pode ser apontado o frágil nível de mobilização e participação da população. As poucas associações presentes nas duas áreas são configuradas pela presença de representações pelegas as quais mantém vínculos com vereadores e tem baixa atuação na localidade.

Mesmo considerando essas fragilidades o interesse comunitário em torno do projeto foi bastante intenso, tendo sido eleitas representações dos moradores no nível das quadras que serviram de base para os levantamentos cadastral e socioeconômico. Esse “despertar” participativo ocorreu tendo em conta o papel desempenhado pelo projeto no processo de mobilização, que se deu de forma frequente nos momentos em que o projeto foi sendo executado, culminando com a entrega a comunidade do Balaio do Plano Urbanístico e de Gestão Comunitária (Figura 9).



Do exposto, pode-se concluir que os procedimentos para regularização fundiária requerem a mediação de vários tipos de interesses que vão desde a pactuação entre os atores até as iniciativas que dizem respeito diretamente à regularização da moradia para a população de baixa renda; à gestão da propriedade da União como recurso público e, além daqueles que perpassam pela necessidade de integração de áreas irregulares, e por vezes degradadas, ao tecido urbano da cidade, bem como a de seus moradores com os benefícios que lhes garantem seus direitos como cidadãos.

Conclusões: Desafios à Regularização Fundiária de Interesse Social Diante de Conflitos de Ordem “Patrimonial”

Se em tempos remotos a área que hoje abriga o Parque Histórico Nacional dos Guararapes tornou-se palco de uma grande batalha que teria unificado os povos que constituíam as origens da nação brasileira (portugueses, afrodescendentes e indígenas) em prol do restabelecimento da soberania nacional ameaçada pela ocupação holandesa, pode-se afirmar que, em tempos mais recentes, essa área passou a ser palco de novas batalhas, sendo de maior evidência a batalha pelo direito à moradia.

Por muito tempo, estiveram em campos opostos dessa batalha aqueles que defendiam a permanência e a consolidação das moradias no local, de um lado, e do outro, aqueles que alegavam a necessidade de preservação dos atributos que carregavam os valores históricos e paisagísticos do parque, no entendimento de que tais intenções seriam incompatíveis. A perspectiva que se tem hoje, no entanto, com a implementação do processo de regularização fundiária dos assentamentos existentes no parque, é a de conciliação de interesses. Que esse patrimônio que é propriedade da União (recurso público, portanto pertencente a todos), seja compartilhado entre os seus reais detentores, que são os ocupantes de fato, da área, de forma compatível com a integridade, a preservação e a valorização do patrimônio cultural de toda a nação, representado pelo parque.

Referências

Alves, Cleide. 2000. Invasões ameaçam Patrimônio Histórico. Jornal do Commercio [Em linha]. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/JC/_2000/2409/cd2409a.htm> [Consult. 19 junho 2014].

Associação do Ministério Público de Pernambuco 2011. Mais Proteção a Parque Histórico. Associação do Ministério Público de Pernambuco, Disponível em: <http://www.informazione4.com.br/cms/opencms/amppe/servicos/clipagem/2011/nov/clipagem_0117.html> [Consult. 19 março 2014].

CAMPOS, Ronaldo. 2014. Política Urbana e Participação: Construção Coletiva para Regularização Fundiária nos Espaços Urbanos de Domínio da União. Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais - RMSDE/PPGE/UFPE, v. 3, n. 2 (2014), Recife, out. 2014, p. 8-30.

Lei federal 10.257 2001. ‘Estatuto da Cidade’

Decreto nº 825 1993. ‘Estabelece normas para a programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, aprova quadro de cotas trimestrais de despesa para o Poder Executivo e dá outras providências’.

Decreto nº 6.619 2008. ‘Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse’.

Fernandes, Herbert. 2013. Jaboatão se organiza para regularizar comunidade no sítio histórico do Monte dos Guararapes [Em linha]. Jaboatão dos Guararapes: Blog Olho d’água. Disponível em: <<http://www.lagoaolhodagua.com.br/2013/02/jaboatao-se-organiza-para-regularizar.html>> [Consult. 19 março 2014].

IPHAN. 2002. ‘Plano Diretor do Parque Histórico Nacional dos Guararapes’ Consultoria da Sintaxe. Recife.

IPHAN. 2013. ‘Palestra Plano Diretor do Parque da Empresa SINTAXE’, Capacitação do Plano de Regularização Fundiária do Parque Histórico Nacional, 2013, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

LACERDA, Norma; LEAL, Suely. 2013. Plano Urbanístico para Regularização Fundiária do Córrego do Balaio - Parque Nacional dos Guararapes, Recife, UFPE, Dezembro de 2013.

Lei 11.977 2009, ‘Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.’

Ministério do Planejamento. 2014. ‘PAC Cidades Históricas’, Governo do Brasil. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/cidade-melhor/pac-cidades-historicas>> [Consult. 13 maio 2014].

Lei n.º 1033/2014, Reconhece como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, o assentamento denominado Córrego do Balaio, e dá outras providências, Jaboatão dos Guararapes.

Ribeiro, A. R. S. C. 1989, ‘Um espaço com histórias e batalhas: o Parque Histórico Nacional dos Guararapes’, Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

Ribeiro, S. B.; Guia, G. A. da. 2013. A Questão Urbana e O Patrimônio Cultural: O Direito à Memória e à Moradia no Parque Histórico Nacional dos Guararapes – PHNG, in. Arquimemória 4 - Encontro Internacional Sobre Preservação do Patrimônio Edificado.

UFPE/ SPU. 2013. ‘Projeto de Extensão: Plano de Regularização Fundiária do Assentamento Habitacional na Área de Domínio da União do Parque Histórico Nacional dos Guararapes – PE’, Recife.