

SL-74. Regularização fundiária em terras da União: experiência piloto do "Córrego do Balaio" - Parque Histórico Nacional dos Guararapes (PE)

Coordenadora: Rose Maria Cortês de Lima (UFPE)

Resumo:

A União – por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MPOG) – firmou com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA para descentralização de crédito orçamentário em 2012 (TCT n.º 03), tendo por objeto elaborar diagnósticos, estudos e Projeto de Regularização Fundiária da Comunidade Córrego do Balaio, assentamento localizado em área da União no Parque Histórico Nacional dos Guararapes (PHNG), no município de Jaboatão dos Guararapes, distante 14 km do centro do Recife, PE.

Esta ação teve início quando a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), constataram que a consolidação das ocupações habitacionais, em áreas da União no Parque Nacional, justificava um projeto com esta envergadura, com o desafio de combinar a preservação das áreas ainda livres e a ação de regularização fundiária de interesse social das ocupações habitacionais existentes. O diagnóstico feito pelo IPHAN indicava que as habitações eram predominantemente, de baixa renda, consolidadas há mais de quatro décadas, e que havia grande risco de adensamento, por força da pressão imobiliária existente na região.

O Parque Histórico Nacional dos Guararapes foi tombado em 1961. Todavia, o Parque foi criado pelo Decreto Federal 68.527 de 19 de abril de 1971, para promover a preservação histórico-cultural das áreas onde ocorreram as batalhas que culminaram com a expulsão dos holandeses do Nordeste do Brasil, no século XVII.

A área compreende três elevações: o monte do telégrafo, o monte dos Oitizeiros e o outeiro dos Guararapes, este último formado por duas colinas gêmeas, numa das quais está a Igreja de N. S. Dos Prazeres (tombada em 1938), datada do século XVII, onde estão os restos mortais de André Vidal de Negreiros e João Fernandes Vieira, heróis da Insurreição Pernambucana.

O Parque possui área total com mais de 300 ha, sendo este extenso território caracterizado por sua multiplicidade morfológica - composta de morros, vales, áreas planas, trama de pequenos cursos d'água e resíduos dos alagados que ocupavam o baixio - áreas com diferentes usos e ocupações. Na vizinhança, a cerca de 500 metros, localiza-se a cabeceira das pistas do Aeroporto Internacional do Recife. Dos

quase 300 hectares de área total, que o parque possuía inicialmente, apenas uma área de dois terços, cerca de 80 hectares, foram entregues ao Exército.

Foi registrado pelo IPHAN que as primeiras ocupações se deram em meados de 1945. Contudo, segundo tal órgão, é a partir de 1962 que a situação se agrava, quando mais de 850 famílias das mediações do Aeroporto dos Guararapes são deslocadas para a área do Parque. Em 1981, ocorreu uma ação de remediação da situação, quando foram remanejadas mais de 1.800 residências das áreas mais altas do Parque para as áreas mais baixas. Em 2000, o Parque Nacional contava em seu território com cerca de 7.500 unidades habitacionais irregulares.

A ocupação denominada Córrego do Balaio revela que a história da luta pela permanência no local perdura desde a década de 1970. Esta possui 2,7087 ha. Situa-se no na porção sul do Parque, conectando-se com vias que constituem importantes eixos viários da Região Metropolitana do Recife (RMR).

É de competência da SPU a execução de ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro, fiscalização e regularização dos bens imóveis da União, assim como a destinação de áreas e a regularização fundiária de imóveis da União ocupados por famílias de baixa renda. Por ter esta atribuição legal, o projeto de regularização fundiária das ocupações consolidadas no Parque Histórico Nacional dos Guararapes ficou a cargo da SPU, tendo este como premissa a conciliação dos interesses relativos: (i) ao reconhecimento do direito à moradia e à segurança jurídica da posse para a população de baixa renda; (ii) à preservação dos atributos ambientais e culturais que concorrem para a manutenção da identidade do Parque como símbolo histórico nacional; (iii) à gestão da propriedade da União como recurso público e, portanto, pertencente a todo povo brasileiro; e (iv) à integração dessas áreas ocupadas ao tecido urbano da cidade de Jaboatão dos Guararapes.

Neste sentido, a SPU tem como objetivo construir soluções administrativas, jurídicas, urbanísticas e ambientais para os assentamentos informais de baixa renda consolidados em imóveis da União, visando garantir o cumprimento da função socioambiental da propriedade pública e assegurar a efetivação do direito constitucional à moradia para as populações que ocupam esses imóveis. Esta ação se orienta por diretrizes de gestão compartilhada e, para ser efetivada, é indicado que sejam estabelecidas parcerias locais, como o poder público municipal, e outros entes públicos e privados que podem contribuir e atuar no processo. As ações determinadas no Termo de Cooperação Técnica (TCT n.º 03 de 05/12/2012) foram fundamentadas

em preceitos constitucionais, no que diz respeito aos objetivos programáticos, quanto ao cumprimento fiscal da receita pública transferida voluntariamente, pelo citado TCT, instrumento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A legislação básica que respalda este projeto é: a Lei Federal nº 11.481/2007, que dispõe sobre a Regularização Fundiária em Terras da União; a Lei Federal nº 11.977/2009, que traz o conceito de regularização fundiária de interesse social e de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), bem como define as áreas passíveis de ações desta natureza, dentre elas os imóveis de propriedade da União Federal; a Lei Federal nº 9.497/1997, que dispõe que a gestão do Parque Histórico Nacional dos Guararapes deverá obedecer ao disposto no seu Plano Diretor e que este incluirá o zoneamento da unidade, constituído por pelo menos duas áreas básicas, quais sejam: I – Zona de preservação, formada pelas áreas livres de ocupação humana; II – Zona antrópica, formada pelas áreas sob ocupação humana; a Lei Complementar nº 002/2008 de Jabotão dos Guararapes, que disciplina o Plano Diretor do Município, aponta para a necessidade de atualização do Plano Diretor do Parque Histórico Nacional dos Guararapes; e em dezembro de 2013, foram entregues pela equipe da UFPE os produtos do mencionado TCT, com a identificação socioeconômica e cartográfica da Comunidade, de 211 famílias mais um imóvel sede da Associação de moradores (totalizando 212 unidades), distribuídas em 190 lotes urbanos, parte de um todo que compõe o Parque Histórico Nacional dos Guararapes (PHNG).

O projeto desenvolvido pela UFPE possibilita que a SPU tenha condições de atuar imediatamente na área do Córrego do Balaio, estando esta área apta a receber ações para sua regularização fundiária plena. Por outro lado, este projeto foi instuído também para desenvolver tecnologia e expertise para os futuros projetos nos demais assentamentos habitacionais situados no Parque Nacional, entre os quais o assentamento Córrego da Batalha, em fase adiantada de finalização.

A poligonal do Córrego do Balaio foi gravada como Zona de Especial Interesse Social (Lei Municipal 1.033/2014, de 14/05/2014- Publicado no DO de Jabotão dos Guararapes em 16/05/2014), fruto de articulação institucional que teve como base os estudos feitos pela UFPE. O Projeto de Regularização Fundiária está em vias de ser aprovado pela Prefeitura Municipal. A ação imediata da SPU será o reconhecimento do direito à moradia, com a titulação das famílias, possibilitando que os moradores desta ocupação tenham efetivo acesso à cidade formal, com regularidade das casas que foram por eles edificadas. Passos devem ser alargados com a implantação das

ações delineadas no projeto, onde se tem indicativo do que deverá ser feito, em termos de obras e melhorias urbanísticas para a área, e com efetivo controle dos usos e da ocupação do solo, que deve primar pelo respeito à sua inserção em um Parque Histórico Nacional.

A participação da população local diretamente envolvida com a luta pela garantia do direito de acesso à terra foi fundamental para êxito da ação e ocorreu desde o início das atividades previstas no Plano de Trabalho firmado entre a UFPE e a SPU. Nesse sentido, desencadeou-se um processo de articulação e discussão com os moradores do Córrego do Balaio na busca de reativar as formas de organização da população que caracterizou lutas antecedentes pela permanência no lugar dos que ocupam as terras da União. Assim, foi assegurada, na fase anterior ao início do processo de regularização fundiária, a troca de informações entre a população e as equipes de trabalho da universidade, viabilizando a socialização de informações e a participação no diferentes momentos do projeto.

Exposição: Os sujeitos sociais do processo de regularização fundiária

Expositora: Rose Maria Cortês de Lima (UFPE)

Resumo: Quem são os sujeitos sociais do processo de regularização fundiária? São abordados os aspectos socioeconômico e condições de moradia da população ocupante do Córrego do Balaio, assentamento precário, localizado no Parque Histórico Nacional dos Guararapes em Jaboatão dos Guararapes-PE. Nesse território foram desenvolvidas ações resultantes do Convênio firmado entre UFPE e SPU. As informações levantadas desvelam a realidade do lugar, da população, sua história, as lutas sociais pelo acesso à terra e à habitação e aspectos ambientais. Trata-se de área de ocupação consolidada com 212 unidades habitacionais instaladas em 190 lotes, cuja tipologia habitacional apresenta padrão variado. A população tem, desde os anos de 1950, ocupado este lugar para uso habitacional. Predomina a renda familiar de até um salário mínimo e quase metade participa de programas sociais governamentais. As condições de infraestrutura são precárias demonstrando ausência de saneamento, rede de água e vias internas de acesso precário. Para a realização do estudo foram definidos critérios de eleição do lote e unidade habitacional, selagem da unidade, elaborado questionário semiestruturado e roteiro de entrevistas aplicado aos moradores mais antigos. Criou-se Banco de Dados sendo as informações digitadas no programa estatístico Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), na versão 17,

contendo um arquivo referente aos dados da composição familiar; e outro, agregando os demais dados existentes no instrumento de coleta de informações. O programa foi utilizado para obtenção dos cálculos estatísticos. As informações viabilizam a elaboração do diagnóstico, dão sustentação ao SIAPA, ao projeto de urbanização e ao processo de regularização fundiária.

Exposição: Pioneirismo da experiência em termos de gestão

Expositoras: Cristiane Siggea Benedetto (Secretaria do Patrimônio da União), Tânia Maria Soares Amorim (Secretaria do Patrimônio da União)

Resumo: A regularização fundiária em imóveis da União divide-se em: Diagnóstico do imóvel e Regularização: Cadastral, Jurídico-Cartorial e Urbanístico Ambiental. Cada uma prescinde de ações interdisciplinares. O sucesso da parceria se reflete nos benefícios proporcionados às instituições, tanto na produção do conhecimento, com o estudo dos aspectos urbanísticos, físicos, socioeconômicos, ambientais, históricos, culturais e fundiários das áreas do Parque, quanto na interação dos atores necessários para êxito do projeto. A UFPE pôde integrar linhas de pesquisas que contemplam a questão ímpar da situação fundiária do Córrego do Balaio, com desenvolvimento de expertise para continuidade do projeto nas demais áreas ocupadas no Parque. A SPU pôde, nas fases em que o projeto era desenvolvido, tomar decisões junto com outros atores, que garantiram o sucesso da metodologia. Como exemplo, a participação da Prefeitura e do IPHAN, em etapas estratégicas. O resultado é um diagnóstico confiável, que permitiu à SPU analisar a situação daquela população, refletir sobre aspectos urbanísticos e ambientais da área por meio do plano de Regularização Fundiária que concilia os atributos técnicos e históricos que concorrem para a identidade do Parque, com a permanência da população na área, demonstrando a viabilidade deste tipo de intervenção. O projeto servirá para subsidiar decisões de competência de outros atores e o resultado servirá de fonte de inspiração para ações semelhantes. A SPU fará a titulação das famílias em 2015, por meio da Concessão de Usos Especial para fins de Moradia (CUEM) e da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

Exposição: Regularização fundiária: governança no centro da relação com os atores envolvidos

Expositora: Suely Maria Ribeiro Leal (UFPE)

Resumo: Os arranjos institucionais de governança na relação entre os atores do Projeto : “Plano de Regularização Fundiária do Assentamento Habitacional na Área de Domínio da União do Parque Histórico Nacional dos Guararapes - PE” - a SPU, o IPHAN, a Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes, a Comunidade e a UFPE, embora marcados por relações cordiais, na prática evidenciaram os conflitos que acompanham os processos de gestão para regularização fundiária. Fato a destacar se reporta as estruturas da máquina administrativa que caracterizam os espaços institucionais destes órgãos. O nível de complexidade das relações entre gestores, de deficiência da agilidade, por conta da burocracia, do grau de capacitação dos técnicos, da centralização das decisões, associada à falta de articulação entre as esferas federativas. Os fatores citados afetaram diretamente a execução do projeto e emperraram a sua implantação, depois de concluídos os procedimentos de natureza acadêmica que serviram de guia para elaboração do Plano Urbanístico do Córrego do Balaio, a exemplo do levantamento cartográfico, socioeconômico e a realização da mobilização social. 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.

Exposição: Organização e mobilização comunitária: relação entre atores sociais e agentes

Expositores: José Audisio Costa (UFPE), Ronaldo Augusto Campos Pessoa (UFT)

Resumo: A organização e mobilização comunitária constitui instrumentos democráticos e de luta na construção coletiva pelo direito à moradia. A luta pelo acesso à terra nas áreas pobres na Região Metropolitana do Recife tem marcas históricas e envolve terras privadas e públicas. Em terras sob domínio da União esta luta é mais complexa requerendo maior organização e mobilização da população, em consequência da legislação vigente. As lutas sociais por moradia são confrontadas no tecido urbano com pressão do mercado de terras que muitas vezes envolve elevada violência. A experiência do Córrego do Balaio, no Parque Histórico Nacional dos Guararapes-PE (PHNG), mostra, nos dias atuais, dificuldades em garantir o direito à habitação. Esta experiência do Córrego do Balaio configura-se como alternativa para

garantia do acesso à terra e a participação da população, neste processo, tornou-se no tempo histórico essencial para a sua consolidação. A forma como esta ação se desenvolveu possibilitou maior participação e reativou a organização comunitária, ao mesmo tempo que esta se apropriava, através de debates e oficinas, do conhecimento das diferentes ações desta regularização fundiária. Cria-se o Comitê Gestor do Córrego do Balaio, com representantes eleitos pelos moradores das quadras, da Associação local e representantes da SPU, IPHAN e PMJG. Como resultado deste trabalho e da ação dos moradores a área foi transformada em ZEIS para garantir a regularização fundiária. Os avanços retratam a solidez das lutas da população, de compromissos institucionais e da política governamental viabilizando a regularização fundiária em terra da União ou privadas, resguardando as especificidades.

Exposição: Tecnologias e procedimentos aplicados ao cadastro na regularização fundiária urbana de imóveis da União

Expositores: Sílvio Jacks dos Anjos Garnés (UFPE), Francisco Jaime Bezerra Mendonça (UFPE)

Resumo: Com o advento do posicionamento por satélite GPS e também com informações adicionais de outros Sistemas de Posicionamento Global do grupo GNSS, embora pareça trivial, a missão de posicionar, mesmo os mais especialistas quando se deparam com levantamentos urbanos, já antevem a problemática que pode ocorrer quando da definição de limites, cuja acurácia, deve ser melhor que meia largura de um muro. Nesse contexto, apresentam-se algumas soluções incluindo a integração com métodos clássicos. Outra problemática enfrentada é a questão da compatibilização de altitudes, envolvendo as altitudes ortométricas, elipsoidais, ou as advindas de Modelos Digitais de Terreno (MDT). A modelagem local do geóide é uma alternativa, junto com análises de confiabilidade sobre o melhor modelo para região. Na composição do processo de regularização, muitas vezes o caminho mais conveniente é a declaração de ZEIS pelo município. Nesse sentido algumas normativas devem ser levadas em consideração, assim como, o modelo de memorial descritivo com georreferenciamento para descrição de todos os confrontantes. Tal modelo, não seria adequado nos memoriais de lotes dentro do parcelamento, assim propõe-se o uso de um memorial de georreferenciamento padrão dos lotes que possa contemplar ambas as necessidades. Na conclusão do processo, os dados devem ser registrados no banco de dados nacional da SPU, o SIAPA. Uma abordagem para

facilitação do encaminhamento do cadastro ao SIAPA foi criada por meio do software SIAPA_SIMULAÇÃO rodando em ambiente Windows.