

Vila Carvalho: da Informalidade a Regularização fundiária

Prof. Janaina Andréa Cucato ¹
Prof. Gustavo de Souza Fava ²

¹ UNIFEV
15.190-000 Nhandeara SP
jcucato@bol.com.br

² UNIFEV
15.500-000 Votuporanga SP
gustavofava@hotmail.com

1 VOTUPORANGA E A VILA CARVALHO

No Município de Votuporanga, região noroeste do Estado de São Paulo - Brasil, a Prefeitura implantou o Plano Diretor desde 1971 que já previa, dentre outras coisas, as diretrizes para o parcelamento do solo. Com isso, e com a fiscalização sistemática do poder executivo para impedir as ações de parcelamento clandestino, o município conseguiu manter a base da legalidade que se cumpre até hoje.

A Vila Carvalho, vilarejo localizado próximo ao Município de Votuporanga ora mencionado, cujas terras “pertencem” a igreja (Bispado que por sua vez abriu mão destas terras), ocupadas por volta de 1890 a 1925, e hoje habitada por 220 moradores, é um ícone histórico para a região pois, além de agregar o primeiro cemitério do município, também é ladeada pela Estrada Boiadeira, que serviu de ponto de transição para refugiados da revolução de 1932 e da Guerra do Paraguai, sendo também o primeiro núcleo populacional do município de Votuporanga

Sua ocupação ocorreu de forma desordenada e irregular. À medida que as terras foram tomadas, cada posseiro cercava sua área de interesse, originando a diversidade de formas e dimensões dos lotes que se observa até os dias atuais. No local existem ativados: sessenta e cinco residências, três bares, uma igreja um campo de futebol.

Essa área, de 62.117,39m², passou por várias tentativas de regularização, sem êxito, tendo sido mais fortemente fomentada em 2004, quando foi elaborado um projeto de regularização fundiária para o local, através de um trabalho de conclusão do curso de arquitetura e urbanismo.

2 A QUESTÃO FUNDIÁRIA

Diferente da Europa que se urbanizou a partir do século XIX com impulsos da revolução industrial, o Brasil começou seu processo de urbanização no século XX de forma rápida por causa das migrações internas e externas que contribuíram para a integração do mercado de trabalho.

A urbanização do século XX, foi marcada por importantes características, a começar pelo ritmo bastante acelerado de crescimento das cidades e pela sua abrangência, agora mundial. De fato, as transformações que o capitalismo promoveu em diversas sociedades nacionais contribuíram para que este processo se desencadeasse em diversas nações, mesmo naquelas onde a industrialização não foi representativa, isto é, em diversas áreas do mundo subdesenvolvido.

Não apenas os grandes centros urbanos do Brasil, mas as regiões interioranas, convivem com uma série de problemas, tanto socioculturais como ambientais, econômicos e fundiários.

A expressiva urbanização que marcou a colonização brasileira, promoveu nas últimas décadas a produção de cidades caracterizadas pela fragmentação do espaço e pela exclusão social e territorial. O desordenamento do crescimento periférico associado à profunda desigualdade entre áreas pobres, desprovidas de toda a urbanidade, e áreas ricas, nas quais os equipamentos urbanos e infra-estruturas se

concentram, aprofunda essas características, reforçando a injustiça social de nossas cidades e inviabilizando a cidade para todos.

O desordenamento das áreas desprovidas de urbanidade, realça a injustiça social das cidades Brasileiras, sendo que, muitas destas cidades, possuem pelo menos alguma forma de assentamento precário, normalmente distante dos centros urbanizados ou providos de acesso, de infra-estruturas e equipamentos mínimos que se contrastam com estas áreas precárias.

Grande é o número de pessoas que são excluídas dos sistemas financeiros formais da habitação e do acesso à terra regularizada e urbanizada. Este, entre outros fatores levam tais brasileiros a ocuparem as chamadas áreas de risco, como encostas e locais inundáveis e até mesmo área de risco a saúde.

Na região noroeste paulista por exemplo, por volta de 1800 a província de São Paulo contava com apenas 48 municípios, distribuídos ao longo da faixa litorânea e numa pequena parte do leste. O restante era praticamente constituído de terras devolutas.

As terras interioranas paulistas passaram a ser ocupadas a partir de 1850, primeiramente por criadores de gado vindos de Minas Gerais, Bahia e Mato Grosso. Depois, por mineiros que fugiram da Guerra do Paraguai (1864-1870), preferindo correr os riscos da vida no sertão a sujeitar-se ao alistamento militar. A partir de 1900, com aberturas de novas e imensas fazendas de café chegaram os imigrantes estrangeiros. Assim se deu a ocupação do interior paulista.

No inicio do século XX, o governo do Estado começou demarcar as terras devolutas no interior, aliviando o processo de ocupação territorial, facilitando a compra e venda, a regularização de posses, fixando critérios para os negócios e as relações sobre a terra. Este ato contribuiu para evitar as especulações e grilagens, para estimular as relações de trabalho, com o surgimento das figuras do proprietário, do arrendatário, do meeiro, do empreiteiro e do colonato. Eliminaram-se assim os conflitos de posseiros que expulsavam os índios e a indústria da posse.

3 O PROCESSO DA IRREGULARIDADE NA REGIAO NOROESTE PAULISTA

A expansão das fronteiras agrícolas, do crescimento da população e de novos fluxos migratórios, contribuíram para o aparecimento de alguns núcleos habitacionais cuja ocupação nem sempre eram de forma ordenada e legal, ora por falta de planejamento, ora por falta do interesse do poder dominante..

As terras interioranas paulistas passaram a ser ocupadas a partir de 1850, primeiramente por criadores de gado vindos de Minas Gerais, Bahia e Mato Grosso. Depois, por mineiros que fugiram da Guerra do Paraguai (1864-1870), preferindo correr os riscos da vida no sertão a sujeitar-se ao alistamento militar. A partir de 1900, com aberturas de novas e imensas fazendas de café chegaram os imigrantes estrangeiros. Assim se deu a ocupação do interior paulista.

No inicio do século XX, o governo do Estado começou demarcar as terras devolutas no interior, aliviando o processo de ocupação territorial, facilitando a compra e venda, a regularização de posses, fixando critérios para os negócios e as relações sobre a terra. Este ato contribuiu para evitar as especulações e grilagens, para estimular as relações de trabalho, com o surgimento das figuras do proprietário, do arrendatário, do meeiro, do empreiteiro e do colonato. Eliminaram-se assim os conflitos de posseiros que expulsavam os índios e a indústria da posse.

4 O PROBLEMA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A maioria da população excluída é impelida à busca de espaços que não são “interessantes” ou que não estão disponíveis no mercado imobiliário formal, tais como as terras localizadas em áreas de proteção a mananciais, as glebas ao longo de rios e de córregos, os terrenos de alta declividade, as áreas de várzea, as de preservação ambiental, as áreas sob rede de alta tensão, sobre o sistema viário, sobre aterros sanitários, e aquelas ao longo de oleodutos. Há também as áreas públicas, como as reservas de loteamento, destinadas originariamente à construção de praças ou de equipamentos públicos.

Esses espaços “que sobram” das cidades reguladas vão abrigar assentamentos precários produzidos por meio de autoconstrução. Surgem assim as favelas e os loteamentos clandestinos e irregulares, desprovidos de condições míni-mas de habitabilidade, como água encanada, rede de esgoto, vias de circulação e de acesso, iluminação pública, pavimentação e espaços comunitários. As construções, por sua vez, apresentam problemas de ventilação e de iluminação, inadequadas, de umidade, de rachaduras, de mau aproveitamento ou má distribuição dos cômodos etc. Assim é que se ressalta a importância da dimensão física ou urbanística dos processos de regularização, “de forma a corrigir situações de degradação e a introduzir parâmetros formais de regulação do uso e da ocupação do solo” (Pirho, 1998,

p. 69).

Do ponto de vista social, busca-se garantir a permanência dessas populações nas áreas regularizadas, mediante a (re)construção de espaços com a participação dos moradores, num processo que visa a integrá-los à cidadania, conferindo-lhes endereço para a comprovação de residência, afastando o estigma da marginalização social e espacial. Por esse motivo, programas de regularização devem ser articulados com outros programas de combate à exclusão, como acesso a crédito, escolarização, dentre outros.

Com efeito, a titulação do domínio não encerra sequer a dimensão jurídica da regularização, caso não seja acompanhada de medidas capazes de enfrentar o problema do registro do parcelamento, importante para consolidar-se o direito de cada morador, já que o sistema econômico vigente privilegia as relações jurídicas sob a perspectiva individualista.

Assim é que se forma a importância do zoneamento especial de interesse social, um instrumento que viabiliza o registro de parcelamentos fora dos padrões ordinariamente admitidos pela legislação, sem que se descuidem dos aspectos de segurança, de higiene, de salubridade, enfim, das condições de habitabilidade das moradias.

A conjunção dessas características faz do mecanismo do “zoneamento especial de interesse social” um meio altamente recomendável de empreender-se processos de regularização fundiária que levem em consideração a dimensão jurídica, a física e a social da atividade.

5 DA IRREGULARIDADE E DA ILEGALIDADE

Sob a égide do direito urbanístico, a regularização fundiária pode ser definida como uma ação pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva regularizar a situação de moradores de áreas ocupadas irregularmente e em desconformidade com a legislação. Tal ocupação sempre visa a finalidade habitacional.

Estes processos de legalização de assentamentos irregulares e ou informais, também visam o domínio ou a posse da terra, por meio de alienação, onerosa ou gratuita, de uso, aos ocupantes de áreas que as utilizam para sua moradia e/ou de sua família, mediante aprovação municipal do parcelamento do solo e do consequente registro cartorial, com abertura de matrículas individualizadas, lote a lote.

Em alguns casos, esse objetivo também pode ser alcançado por meio da usucapião de áreas privadas, ocupadas ininterruptamente e sem oposição há cinco anos ou mais, desde que o ocupante não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. A usucapião individual pode beneficiar ocupante de área ou edificação urbana de até 250 m², e a usucapião coletiva aplica-se à população de baixa renda que ocupe área com mais de 250 m² em que não seja possível a identificação dos terrenos de cada morador.

O que se almeja com a regularização jurídica é conferir segurança aos ocupantes de terras que não lhes pertencem legalmente. A mera distribuição de títulos, todavia, sem a necessária intervenção urbanística, pode resultar na perpetuação da precariedade.

As causas que levam pessoas a ocupar áreas em condições inadequadas à habitação explicam a necessidade de intervenções físicas em quase todos os casos que demandam a regularização fundiária.

6 O ORDEMENTO DO TERRITÓRIO (Zona de Especial Interesse Social ZEIS)1

A legislação urbanística, em especial Leis que dispõem sobre o ordenamento, o Uso e Ocupação do Solo ou Leis de Zoneamento têm se preocupado no sentido de estabelecer padrões desejáveis para a ocupação de determinadas áreas da cidade.

1. Texto embasado nos comentários do texto do Instituto Polis, presente nas referências bibliográficas.

São estabelecidos parâmetros mínimos de ocupação de lotes, recuos, coeficientes de aproveitamento e usos permitidos, mas em muitos municípios, diante dos enormes níveis de desigualdade social, os próprios padrões mínimos de ocupação levam a terra urbana infraestruturada a atingir preços altos demais para o poder de compra de grande parte da população.

As camadas mais pobres se vêem obrigadas a ocupar terras à margem da legislação, originando loteamentos clandestinos, ocupações irregulares, ilegais e favelas. Esses assentamentos localizam-se, muitas vezes, em regiões ambientalmente frágeis e de difícil urbanização : encostas de

morros, várzeas inundáveis ou mangues. embora estas áreas sejam protegidas por legislação de preservação ambiental, sua urbanização muitas vezes é mais densa e devastadora justamente pela

ausência de regulamentação.

Antes da década de 70, este tema foi simplesmente ignorado pela legislação urbanística que, no mais das vezes, sequer considerava estes assentamentos como parte integrante da cidade.

À medida que as comunidades se organizam, vão exercendo pressões e reivindicações junto ao poder público pela instalação de infra-estrutura nesses locais. Investimentos públicos chegam muitas vezes aos assentamentos, mas quase sempre a passos lentos e em caráter emergencial.

As formas de inserção irregular são simultaneamente rejeitadas e legitimadas, tornando seus habitantes extremamente vulneráveis a práticas clientelistas e eleitoreiras.

Na Vila Carvalho não é diferente. Esta ocupação de mais de cem anos ainda vivia marginalizada e a população descrente a respeito dos resultados do processo de regularização da área. Alias, uma das tarefas mais árduas deste processo, foi justamente reconquistar a confiança da população que já havia sido varias vezes seduzida por propostas 'políticas' frustradas.

Os efeitos desta política são, portanto, nefastos do ponto de vista social, urbanístico e político. A partir dos anos 80, e como produto sobretudo da luta dos assentamentos irregulares pela não remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e regularização fundiária, um novo instrumento urbanístico começou a ser desenhado em várias prefeituras do país : as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS).

A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos.

A possibilidade legal de se estabelecer um plano próprio, adequado às especificidades locais, reforça a idéia de que as ZEIS compõem um universo diversificado de assentamentos urbanos, passíveis de tratamentos diferenciados.

Tal interpretação agrega uma referência de qualidade ambiental para a requalificação do espaço habitado das favelas, argumento distinto da antiga postura de homogeneização, baseada rigidamente em índices reguladores. O estabelecimento de ZEIS significa reconhecer a diversidade de ocupações existente nas cidades, além da possibilidade de construir uma legalidade que corresponde a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores.

As ZEIS Zona de Especiais Interesse Social e é zoneamento dentro do qual se admite a aplicação de regras especiais de uso e de ocupação do solo em áreas já ocupadas ou que venham a ser ocupadas por população de baixa renda, tendo em vista precipuamente a salvaguarda do direito à moradia previsto no artigo 6º da Constituição Federal do Brasil (CF/88).

As normas de zoneamento devem ser aplicadas pelos municípios tendo em vista o cumprimento dos XIV e XV do Estatuto da Cidade (o qual aborda sobre a Política Urbana no Brasil), contemplando instrumentos de regularização fundiária e de urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias. Além disso, deve-se promovida a oferta de moradia para a população de baixa renda.

A instituição de ZEIS visam o reconhecimento da diversidade de ocupações existente na cidade permitindo integrar áreas tradicionalmente marginalizadas e melhorar a qualidade de vida da população.

7 A INSTITUIÇÃO DA VILA CARVALHO COMO ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL: BENEFÍCIOS

Com a Instituição da Vila Carvalho (objeto de estudo e questão), a partir da Lei 3750/2004, pode-se dar o primeiro passo no sentido da regularização da área uma vez que as ZEIS permitem a inclusão de parcelas da população que foram marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais ;permitem a introdução de serviços e infra-estrutura urbana nos locais onde eles antes não chegavam, melhorando as condições de vida da população ;regulam o conjunto do mercado de terras urbanas, pois reduzindo-se as diferenças de qualidade entre os diferentes padrões de ocupação, reduz-se também as diferenças de preços entre elas ;introduzem mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para consolidar os assentamentos ;aumentam a arrecadação do município, pois as áreas regularizadas passam a poder pagar impostos e taxas - vistas nesse caso muitas vezes com bons olhos pela população, pois os serviços e infra-estrutura deixam de ser encarados como favores, e passam a ser obrigações do poder público ; e enfim, aumentam a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda.

Desta forma, tornou-se mais prático intervir no processo de regulação da área uma vez que a implantação de ZEIS pode trazer resultados benéficos para toda a cidade, sob vários aspectos. Sob a óptica urbanística a ZEIS integra áreas tradicionalmente marginalizadas da cidade minimizando assim, os riscos das ocupações, estabilizadas pela urbanização possibilitando a implantação de infra-estrutura nos assentamentos. Sob a óptica ambiental, promove melhorias do ambiente construído para o moradores diminuindo desta forma a ocorrência de danos decorrentes de ocupação em áreas de risco (como deslizamentos ou enchentes).

Do ponto de vista jurídico, a instituição de ZEIS facilita a regularização fundiária dos assentamentos uma vez que possibilita a aplicação de instrumentos como o usucapião e a concessão do direito real de uso, apregoados pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Do ponto de vista político, uma ZEIS rompe com políticas clientelistas e eleitoreiras que envolvem investimentos públicos e implantação de infra-estrutura reconhecendo os direitos de cidadania das populações envolvidas.

Na área social, uma ZEIS enfraquece o estigma que existe em relação aos assentamentos de baixa renda e fortalecendo a auto-estima da população que ali vive e passa a reconhecer a diversidade de usos e ocupações que compõem a cidade.

8 A NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Em dezembro de 2008 os mapas, memoriais descritivos, todos cadastralmente georeferenciados, e toda documentação foram encaminhados ao poder judiciário, para promover o usucapião individual, porém numa ação coletiva.

Passados aproximadamente 180 dias da data de entrega deste material ao poder judiciário, foi aprovada a Nova Lei de Regularização Fundiária (Lei n° 1977/2009 ante cedida pela Medida Provisória 458/2009), e assim, passaram a ser utilizados procedimentos simplificados para regularização de loteamentos implantados anteriormente a 19 de dezembro de 1979 (Lei 6766/79).

Com a nova lei, passa a ser possível a regularização fundiária de terra situadas em áreas urbanas consolidadas ou de expansão urbana desde que sejam remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana; ou que estejam registradas em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

9 PRODUÇÃO DO TECIDO URBANO NO BRASIL: CONDICIONANTES E IRREGULARIDADES

Em relação ao tipo de urbanização no Brasil, o traçado em linhas retas das ruas e praças pode ser considerado como uma imposição do plano regular das cidades. Nele não se percebe nenhuma liberdade de adaptação desse traçado das ruas à sinuosidade do relevo, como também não se verifica nenhuma valorização simbólica dos lugares, a exemplo das cidades gregas e da região do Lácio, que valorizavam os sítios em acrópole. A cidade em tabuleiro de xadrez foi a expressão da necessidade de dominar o território conquistado.

Ocorreu um processo que tem sido chamado de urbanização dispersa e a consequente regionalização do cotidiano nos modos de vida da população, que adquire maior mobilidade, organizando seu cotidiano.

Os condicionantes físicos naturais do terreno, tais como as declividades naturais, a existência de córregos, nascentes, lagos, vegetação de porte, geomorfologia entre outros, sendo considerados quando da realização do projeto de parcelamento do solo, desempenham importante papel no desenho final da urbanização. Além dos condicionantes físicos naturais, podemos ainda relacionar os condicionantes físicos antrópicos, isto é, aqueles construídos pelo Homem, como por exemplo: ferrovias, rodovias, dutos e tubulações, redes de distribuição de energia elétrica, etc. Da mesma forma que os condicionantes físicos naturais, os antrópicos também possuem um grande poder de interferência na disposição do traçado de um projeto de parcelamento do solo.

No processo de ocupação da Vila Carvalho, que ocorreu por volta de 1890, o traçado foi se formando involuntariamente, ou seja, a forma esporádica e irregular como se formou os lotes, deram origem a forma desordenada que podemos visualizar até os dias atuais.



Figura 01: Vista geral da Vila Carvalho

Fonte: Quik Bird - 2004

10 O PAPEL DO CADASTRAMENTO NO DECORRER DO PROCESSO DA REGULARIZAÇÃO

A partir da instituição da área como ZEIS, conforme anteriormente mencionado, deu-se iniciou-se ao processo de levantamento físico territorial e socioeconômico (sendo este ultimo, feito manualmente). Até então todo o material que tinha-se em mãos era uma foto satélite sem escala e uma carta cartográfica de 1964, constando apenas as curvas de nível, porem nada detalhado. O Vilarejo foi submetido ao processo de cadastramento sendo este interligados ao sistema de coordenadas do município de Votuporanga, dando assim continuidade à malha já existente

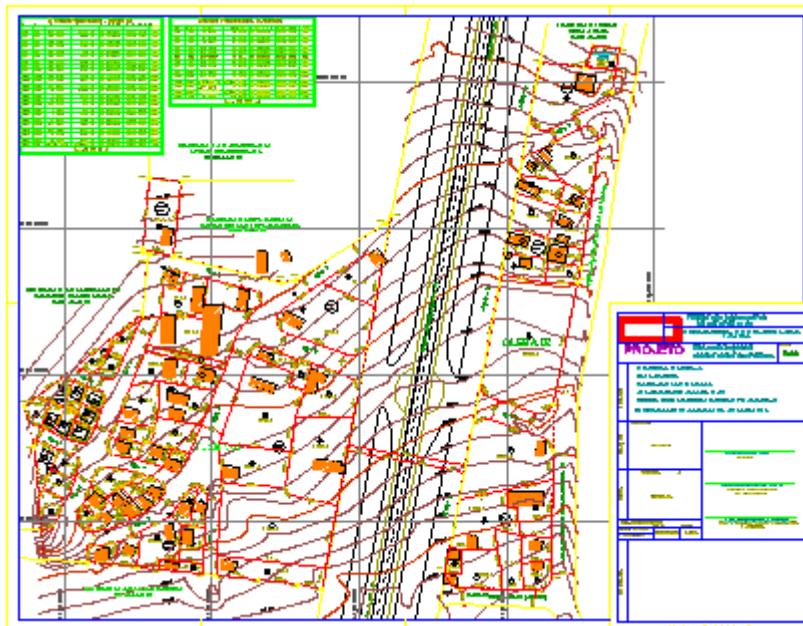


Figura 07: Mapa de parcelamento do solo (conservação do traçado original)

Fonte: Janaina Andréa Cucato – Dezembro/2008

Desta forma ao fim do processo de regularização da área, o poder público poderá fazer os lançamentos com base no cadastro existente e o área pode fazer parte do projeto de Cadastro Sincronizado Nacional (CadSinc) o qual representa a integração dos procedimentos cadastrais relativos às Pessoas Jurídicas e demais entidades no âmbito das Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos demais órgãos e entidades que participem do processo de formalização e legalização de empresas - denominados convenientes.

A área também poderá ser mais facilmente incluída nos programas do governo Estadual e Federal, para contribuição de obras e melhorias, e também nos programas do fundo de habitação.

A falta de lotes para remoção de famílias constituiu um dos entraves, pois, diante da consolidação de quatro moradias sobre a Estrada Boiadeira, foi necessárias a intervenção do Conselho de Patrimônio do Município, que por votação, decidiu que, apesar da importância histórica, prevaleceria o aspecto social, e assim a Estrada permaneceu ocupada.

Ao longo do processo foram construídas casas populares, perfurado um poço artesiano para suprir a rede de abastecimento de água. Foi implantado o programa de alfabetização de adultos, reforço escolar para crianças e jovens, educação ambiental, biblioteca, assistência odontológica e cultural. Há previsão para construção de horta comunitária, lagoa de tratamento de esgoto, pavimentação das vias principal e execução da rotatória de acesso ao vilarejo.

No processo, foi conservado seu traçado original e suas particularidades dando-se ênfase à implantação da hierarquização viária. Qualquer intervenção na área passará por processo de desmembramento do lote, após cessar a regularização que se espera, em breve se consolidar como finalizada.

11 REFERENCIAS

- DIAS, Solange Gonçalves. 'Regularização fundiária em ZEIS'. **Revista Integração Ensino Pesquisa Extensão**. Ano XIII, nº 53, abr./mai./jun 2008, 143-149
- MARICATO, Ermínia. O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática. In: GONÇALVES, Maria Flora (organizadora). O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre :Mercado Aberto, 1995.
- MINISTERIO DAS CIDADES, Regularização Fundiária Urbana no Brasil/ Coordenação Carvalho, Celso, Gouvea, Denise de Campos- Brasilia -2009. 153 p
- POLIS (Instituto de Estudos Formação e assessoria em Políticas Sociais), www.polis.org.br - polis (@) polis.org.br
- SANTOS, Milton. (O espaço e o método). São Paulo : Nobel, 1991.
- Silva,J.A.: *Direito urbanístico brasileiro*, São Paulo 2005.
- SILVA, José Afonso da parcelamento do solo Urbano e as implicações da recente reguladora da matéria com os interesses do município. São Paulo, Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, nº. 18, 1981.