

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

**Luís Fernando Marco**

**PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA  
VILA PALMEIRA NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO  
PERÍODO 2009 A 2013**

**Porto Alegre**

**2012**

**Luís Fernando Marco**

**PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA  
VILA PALMEIRA NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO  
PERÍODO 2009 A 2013**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientadora: Prof. Aragon Erico Dasso Jr.

**Porto Alegre**

**2012**

**Luís Fernando Marco**

**PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA  
VILA PALMEIRA NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO  
PERÍODO 2009 A 2013**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em XX de Março de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. (colocar nome do professor integrante da banca)

---

Prof (colocar nome do professor integrante da banca)

## **DEDICATÓRIA**

Aos meus filhos gêmeos  
Luís Fernando Marco Júnior e  
Fernanda Valentine Correa Marco.

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe Sílvia, pelo apoio, carinho e companheirismo.  
À minha querida Carla Lisiane dos Santos de Oliveira pelo amor e dedicação.

“Arquitetura de pobre  
É barraco espetado na beira do barranco  
O pobre vai levando a vida aos solavancos  
E o doutor com dinheiro no banco.”.

**Edgar Barbosa / Joacyr Santana**

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 delimitou aos municípios a responsabilidade da Reforma Urbana, cujo objetivo consiste em ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O direito à moradia que, por sua vez, passou a integrar o texto constitucional, como garantia social, no ano de 2000, através da Emenda Constitucional nº 26, impõe igualmente aos municípios a implementação de políticas públicas de habitação de interesse social. Nesta mesma seara, serão abordados os projetos urbanísticos desenvolvidos para a comunidade da Vila Palmeira, localizada no bairro Santo Afonso, cujo objetivo será a efetiva regularização urbanística e fundiária do assentamento. Serão apresentados os pressupostos constitucionais e infraconstitucionais referentes à regularização fundiária, entendida como a intervenção na área ocupada, obedecendo a parâmetros específicos, conferindo a correção das distorções do uso do solo. Além destas providências, o Plano de Regularização Fundiária promoverá a infraestrutura necessária, tais como acessibilidade, saneamento, energia elétrica, pavimentação e iluminação. A etapa final consiste em outorgar a escritura aos ocupantes, promovendo a segurança da posse.

### **Palavras-chave:**

Direito Constitucional – Direito Administrativo – Direito Urbanístico – Estatuto da Cidade – Plano diretor – Vila Palmeira – Requalificação urbana

## SUMÁRIO

<b>Resumo.....</b>	<b>07</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>09</b>
<b>1. Políticas públicas, política urbana e direitos sociais.....</b>	<b>11</b>
<b>2. O direito social à cidade no Brasil.....</b>	<b>15</b>
<b>3. Diagnóstico da Vila Palmeira.....</b>	<b>27</b>
<b>4. Projeto de regularização urbanística e fundiária.....</b>	<b>31</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>36</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>39</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>45</b>

## INTRODUÇÃO

O processo de urbanização intensiva que o Brasil experimentou desde meados do Século XX, modificou profundamente o país e a sociedade brasileira, o que provocou inúmeras mudanças territoriais, econômicas, políticas, sociais, ambientais e culturais. O Direito Urbanístico, através do cumprimento dos princípios constitucionais (especialmente o da função social da propriedade e da cidade) e as diretrizes do Estatuto da Cidade, além de resoluções e leis específicas, são os efetivos instrumentos para que se dê a consolidação da nova ordem jurídico-urbanística visando à promoção da Reforma Urbana.

Em virtude do crescente processo de favelização e ocupação desordenada do solo urbano, as cidades brasileiras convivem com a dualidade formal-informal, consequência da falta de planejamento urbanístico, aliada ao desconhecimento de instrumentos valiosos insculpidos na Lei 10.257/01, comumente chamada Estatuto da Cidade.

Uma ocupação informal gera toda série de problemas e incômodos aos moradores da cidade. Aos que habitam na ocupação ilegal, em virtude da escassez de infraestrutura, como a ausência de redes de água, energia elétrica, esgoto cloacal, pavimentação e da localização, não poucas vezes, em encostas de morros, sujeitas a deslizamentos, ou beira de rios e córregos, sujeitas a inundações. Os que, por sua vez, residem na cidade formal, veem as áreas verdes e de lazer serem gradativamente ocupadas por habitações precárias.

Vale ressaltar a competência dos municípios, inserida no artigo 182 da Constituição da República Federativa do Brasil, relativa ao planejamento urbano, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia ao bem-estar de seus habitantes.

Nesse contexto, a presente pesquisa aborda a regularização fundiária da Vila Palmeira, área de ocupação irregular, localizada no Bairro Santo Afonso, município de Novo Hamburgo. A questão de pesquisa foi analisar as ações empreendidas pelo município para a regularização da área em foco. O objetivo geral foi o de verificar qual o processo de regularização em curso, sendo os objetivos específicos: Sistematizar as ações de regularização da Vila Palmeira e subsidiar gestores quanto à solução do problema específico da ocupação em tela. A pesquisa é qualitativa e a técnica empregada foi a do levantamento documental.

No primeiro capítulo, faz-se uma reflexão sobre políticas públicas, política urbana e direitos sociais. No segundo, aborda-se o direito social à cidade, a partir da responsabilidade do Município, no sentido de promover políticas habitacionais e de planejamento urbano, tendo por supostos, o Estatuto da Cidade e a Reforma Urbana. No terceiro capítulo, é focado o processo de regularização fundiária e urbanística da Vila Palmeira, passando-se, na sequência, às Considerações Finais.

A pesquisa pretende que os resultados compilados subsidiem gestores e cidadãos em geral quanto à centralidade do tema e à necessidade do contínuo alargamento do direito social à cidade, além de futuras pesquisas referentes à regularização fundiária e planejamento urbano.

## 1. POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICA URBANA E DIREITOS SOCIAIS

A cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos do Estado Democrático de Direito, nos termos do artigo 1º (incisos II e III), são mandamentos constitucionais para a proteção e satisfação do direito à moradia. Assegurar a cidadania das pessoas não se restringe ao exercício dos direitos civis e políticos; abrange também o exercício dos direitos econômicos, culturais e sociais, como é o direito à moradia<sup>1</sup>.

Podemos dizer que os *direitos sociais*, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade<sup>2</sup>.

As políticas públicas de regularização de favelas, no período após a promulgação da Constituição de 1988, foram baseadas no argumento de que, embora não houvesse no texto original da Constituição de 1988 nenhuma menção específica à questão das favelas, a garantia de moradia foi considerada uma matéria da competência concorrente da União Federal, dos Estados e dos municípios. Todos eles têm de “promover programas de construção de

---

<sup>1</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 145.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 289.

moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Também é sua obrigação constitucional “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (Constituição Federal de 1988, art. 23, ix e x). Com a emenda constitucional nº 26, de 14/02/2000, o direito à moradia foi incluído dentre os direitos sociais originalmente reconhecidos no artigo 6º<sup>3</sup>.

A eficácia jurídica do artigo 6º e demais normas da Constituição Brasileira reconhecem o direito à moradia como um direito social, entendidas como a realização das situações, relações e comportamento nela indicados. Eficácia jurídica implica a realização efetiva dos resultados buscados pelas normas que tratam do significado, abrangência e forma do exercício do direito à moradia<sup>4</sup>.

Esse direito figura na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948, art. XXV, 1), ainda que de modo não muito preciso, quando se declara que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família, entre outros bens, também a habitação<sup>5</sup>.

O direito à moradia já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais por força mesmo do disposto no art. 23, IX, segundo o qual é da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento”. Aí já se traduzia um poder-dever do Poder Público que implicava a contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação. Essa contrapartida é o direito à moradia que agora a EC-26 de 14.2.2000, explicitou no art. 6º<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 41.

<sup>4</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 175.

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 381.

<sup>6</sup>-SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 133.

O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, como se prevê na Constituição portuguesa (art.65) ou como quer a Constituição espanhola (art. 47). A compreensão do direito à moradia, como direito social, agora inserido expressamente em nossa Constituição, encontra normas e princípios que exigem que ele tenha aquelas dimensões. Se ela prevê, como um princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), assim como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X), e que a casa é um asilo inviolável (art. 5º, XI), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito à moradia. Não fosse assim seria um direito empobrecido<sup>7</sup>.

No que se refere ao direito humano à moradia adequada, a década de 90 representou o período de maior clarificação e progresso dos fundamentos legais internacionais referentes a esse direito. O reconhecimento da importância do direito à moradia para o gozo de todos os direitos humanos no contexto da igualdade e da natureza integrativa mútua de todos os direitos humanos providenciou uma sólida base legal para futuras ações em direção à melhoria das condições de vida e de moradia da população pobre<sup>8</sup>.

O direito à moradia dos habitantes da cidade é o núcleo central do direito a cidades sustentáveis. As atividades, ações e funções desempenhadas na cidade que tragam como resultado a violação coletiva do direito à moradia, como o abandono do Estado em atender as necessidades básicas das pessoas que vivem em assentamentos informais nas distantes periferias urbanas traz como consequência a violação do direito a cidades sustentáveis<sup>9</sup>.

A cidade, como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem suas funções sociais: fornecer às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, lazer, cultura, transporte, etc. Mas

---

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 314.

<sup>8</sup> ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 31.

<sup>9</sup> SAULE JUNIOR, Nelson et al. **Direito urbanístico – Vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 52.

como o espaço da cidade é parcelado, sendo objeto de apropriação, tanto privada (terrenos e edificações) como estatal (ruas, praças, equipamentos, etc.), suas funções têm de ser cumpridas pelas partes, isto é, pelas propriedades urbanas. A política urbana tem, portanto, a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup>DALLARI, Adilson Abreu et al. **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006, p. 54.

## 2. O DIREITO À CIDADE NO BRASIL

O direito à cidade retrata a defesa da construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e na cidadania, ao afirmar a prevalência dos direitos urbanos e precisar os preceitos, instrumentos e procedimentos para viabilizar as transformações necessárias para a cidade exercer sua função social<sup>11</sup>.

*Cidade*, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal<sup>12</sup>.

As funções sociais da cidade, como princípio constitucional dirigente da política urbana, foram introduzidas na Constituição Brasileira pelo *caput* do Artigo 182 de forma vinculada com a garantia do bem-estar de seus habitantes. Com esta vinculação dos objetivos, o interesse em que as funções sociais da cidade sejam plenamente desenvolvidas é dos habitantes da cidade, o que abrange qualquer pessoa, qualquer grupo social. Com isso, não há o estabelecimento de categorias entre os cidadãos pelo fator econômico, abrangendo todos os habitantes como cidadãos, independente da origem social, condição econômica, raça, cor, sexo ou idade<sup>13</sup>.

O Direito à Cidade compreende os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercitar plenamente a cidadania, de ampliar os direitos

---

<sup>11</sup> SAULE JUNIOR, Nelson et al. **Direito urbanístico – Vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 239.

<sup>12</sup>SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 26.

<sup>13</sup>SAULE JUNIOR, Nelson et al. **Direito urbanístico – Vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 53.

fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável<sup>14</sup>.

Sai dos textos constitucionais referidos que a Política Urbana busca realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo que o § 1º do art. 182 define o Plano Diretor como o instrumento básico dessa Política. Tudo isso, em última análise, quer dizer que a Política Urbana tem por objetivo construir e ordenar um meio ambiente urbano equilibrado e saudável<sup>15</sup>.

A sociedade brasileira passou, e ainda passa, por uma rápida e imensa urbanização. É a transformação do Brasil rural em urbano. Tanto é que, segundo levantamentos do IBGE – dados de 2000 – 81,2% da população brasileira vive em áreas urbanas, enquanto que, há poucos 40 anos atrás, este percentual era de 40%<sup>16</sup>.

O processo de urbanização brasileira não foi acompanhado de maneira correta pelas políticas públicas de ordenação e planejamento do espaço urbano, em grande parte, devido à migração da população rural para as cidades, ocorrida nas últimas décadas do século XX. O Poder Público adotou estratégia errada de enfrentamento, desviando-se da real situação que se apresentava, planejando as cidades apenas para as classes detentoras do capital e esquecendo-se da necessidade de amparar, com habitações populares, esse enorme contingente advindo do meio rural. Com isso, as cidades brasileiras passaram a sofrer com problemas como a especulação imobiliária, o que levou grande número de pessoas a buscar outros meios de acesso à moradia, instalando-se em áreas periféricas, irregulares e sujeitas a riscos ambientais, que não eram atendidas pelos serviços públicos. Dessa maneira, cria-se um quadro em que as

---

<sup>14</sup>SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 22.

<sup>15</sup>SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 218.

<sup>16</sup>PEREIRA, Luis Portella. **A Função Social da Propriedade Urbana.** Porto Alegre: Síntese, 2003, p. 11.

idades brasileiras passaram a ter seu território dividido em uma porção territorial legal e outra que vive na ilegalidade<sup>17</sup>.

As cidades brasileiras são fortemente marcadas pela presença dos assentamentos informais, vilas, loteamentos clandestinos e favelas, que se constituem em espaços irregulares, vulneráveis e inseguros onde vive grande parte da população. A irregularidade no país passou a ser regra e não exceção. Estimativas realizadas pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) indicam que mais de 12 milhões de domicílios urbanos ocupados por população de baixa renda são irregulares<sup>18</sup>.

O crescimento vertiginoso da população urbana latino-americana é explicado em parte pela explosão demográfica, mas principalmente pelo êxodo rural, que se iniciou e se manteve devido à ausência de políticas públicas consistentes de reforma agrária. Em geral, as leis e as políticas públicas criadas para tentar conter o crescimento desordenado das cidades eram discriminatórias e de cunho excludente, gerando mais pobreza, marginalização, analfabetismo, desemprego e subemprego, carência de serviços e equipamentos, déficits habitacionais e degradação ambiental<sup>19</sup>.

As frequentes ocupações de terra urbana e rural, promovidas massivamente no país, em defesa de direitos humanos fundamentais das pessoas nelas envolvidas, ainda são interpretadas por grande parte de autoridades administrativas e judiciárias brasileiras, como puro e simples esbulho possessório, passível não só de sanção civil, como também de penal<sup>20</sup>.

Essa irregularidade assume múltiplas faces e diversas tipologias estão marcadas pela condição “irregular” no Brasil. São favelas resultantes da ocupação de áreas privadas que se encontravam vazias à espera de valorização; favelas em áreas públicas resultantes da

---

<sup>17</sup>-SANTIN, Janaina Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. Direito urbanístico e Estatuto da Cidade. **Revista de direito imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho-dezembro / 2007, p. 41.

<sup>18</sup>ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 19.

<sup>19</sup>ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 19.

<sup>20</sup>ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: 2003, p. 215.

ocupação de áreas doadas ao Poder Público por loteamentos; cortiços improvisados em casarões deteriorados e sem as mínimas condições de habitabilidade; loteamentos clandestinos e irregulares; conjuntos habitacionais ocupados e sob ameaça de despejo; casas sem “habite-se”, etc.<sup>21</sup>.

Enquanto as grandes cidades diminuem a taxa de crescimento, as favelas crescem com taxas verdadeiramente assustadoras. Dentro do déficit habitacional, 6,6 milhões de habitações, calculados pela Fundação João Pinheiro, com os dados do Censo 2000, 92% são pessoas que ganham de zero a cinco salários mínimos<sup>22</sup>.

A relação entre habitat e violência é dada pela segregação territorial. Regiões inteiras são ocupadas ilegalmente. Ilegalidade urbanística convive com a ilegalidade na resolução de conflitos: não há lei, não há julgamentos formais, não há Estado. À dificuldade de acesso aos serviços de infraestrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desabamentos) somam-se menores oportunidades de emprego, maior exposição à violência (marginal ou policial), difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer, discriminação racial. A exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural<sup>23</sup>.

Outrossim, faz-se necessário apontar os aspectos da ocupação interna de edificações que trazem consequências seriíssimas em termos de tensões emocionais e psicológicas, pressões sobre as relações sociais, sobre a saúde física e mental, riscos epidemiológicos e maiores potencialidades e riscos de promiscuidade e insalubridade quando combinados com situações precárias de habitação<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 72.

<sup>22</sup> RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz et al. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 64.

<sup>23</sup> CASTRIOTA, Leonardo Barci et al. **Urbanização Brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2003, p. 79.

<sup>24</sup> -ACIOLY, Cláudio; FORBES, Davidson. **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998, p.18.

A moradia, por certo, por sua tradução na paisagem urbana, é o elemento denunciador das diversas formas de segregação sócio-espacial. Os diversos agentes, por décadas, não se empenharam em desenhar um perfil habitacional decente e mesmo atraente para o setor das incorporações imobiliárias<sup>25</sup>.

Em relação a isso, na maior parte das cidades de países em desenvolvimento a era de acesso fácil a terrenos urbanos há muito tempo acabou, uma vez que o avanço da urbanização terminou por ocupar as melhores áreas para desenvolvimento ao redor de muitas cidades. Muito embora alguns terrenos localizados em setores urbanos e periurbanos sejam frequentemente de propriedade de órgãos dos governos, as grandes empresas incorporadoras, que constroem principalmente visando famílias de renda alta e média, agora parecem ser donas da maior parte dos lotes adequados à construção que ainda restam. Os valores reduzidos, os altos requisitos técnicos e as dificuldades políticas dos impostos sobre a propriedade imobiliária nos países em desenvolvimento permitem que esses grandes proprietários de terras continuem mantendo os terrenos, incorrendo em custos reduzidos<sup>26</sup>.

Ao contrário das necessidades vitais dos mais pobres, há um ato de vontade absolutamente tranquilo e calculista nas manobras economicistas de especulação com os valores do solo urbano por parte do proprietário, o qual conta com o tempo a seu favor. A prática é despropositada, se for comparada com as urgências diárias que a satisfação das necessidades de moradia impõe aos pobres sem terra e sem teto<sup>27</sup>.

Tanto as autoridades governamentais ligadas à política de habitação quanto os representantes do capital imobiliário referem-se frequentemente à questão da habitação em termos numéricos de déficits ou projeções de unidades isoladas a serem construídas. Essa

---

<sup>25</sup> SANTOS, Milton et al. **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec Ltda, 2002, p. 187.

<sup>26</sup> FREIRE, Mila et al. **Land and urban policies for poverty reduction**. Washington: IPEA, 2007, p. 47.

<sup>27</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: 2003, p. 96.

forma simplista de tratar o tema ignora que a habitação vai além dos números e das unidades. Ela deve estar conectada às redes de infraestrutura (água, esgoto, energia elétrica, drenagem pluvial, pavimentação) e ter o apoio dos serviços urbanos (transporte coletivo, coleta de lixo, educação, saúde, abastecimento, etc.)<sup>28</sup>.

As cidades estão distantes de oferecer condições e oportunidades equitativas aos seus habitantes. A população urbana, em sua maioria, está privada ou limitada – em virtude de suas características econômicas, sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade – de satisfazer suas necessidades básicas. Contribuem para isso as políticas públicas que, ao desconhecer os aportes dos processos de produção popular para a construção das cidades e da cidadania, violentam a vida urbana<sup>29</sup>.

Desta forma, a cidade tem produzido a irregularidade à revelia das normas e procedimentos, onde prevalece a absoluta precariedade urbana, conferindo aos seus moradores uma situação de exclusão do direito à cidade formal e de baixa qualidade de vida, em processo perverso de reprodução da ocupação ilegal, onde, na maioria das vezes, o poder público, principal agente e promotor do desenvolvimento urbano equilibrado, não enfrenta as causas da irregularidade<sup>30</sup>.

Nos anos 80, emerge e legitima-se na sociedade brasileira a proposta de reforma social, cujo centro é a instauração de um sistema de proteção social universalista e redistributivo. Um dos seus principais eixos é o projeto de reforma urbana, elaborado a partir de um amplo espectro de forças, articuladas em torno de um corpo de intelectuais reformistas que sistematizam o conjunto de ideias em debate desde o início da década de 60<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup>MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997, p. 42.

<sup>29</sup>SAULE JUNIOR, Nelson et al. **Direito urbanístico – Vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 66.

<sup>30</sup>FIALHO, Ana Lúcia et al. **Urbanizador social: da informalidade à parceria**. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2006, p. 184.

<sup>31</sup>RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JÚNIOR, Orlando Alves dos et al. **Globalização, fragmentação reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 261.

O desejo de introduzir o direito à cidade no direito brasileiro como um direito fundamental inerente a todas as pessoas que vivem nas cidades foi revelado como aspiração popular no processo da Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a Constituição Brasileira de 1988, com a apresentação da emenda popular de reforma urbana<sup>32</sup>.

O Regimento Interno da Constituição previa a possibilidade da apresentação de emenda popular subscrita, por, pelo menos, 30.000 eleitores. Ao todo seis entidades nacionais e dezenas de entidades regionais e locais assinaram a apresentação da emenda que foi entregue ao Congresso Nacional com 160.000 assinaturas de eleitores. São as seguintes entidades nacionais que uniram esforços em torno da proposta: Federação Nacional dos Engenheiros – FNE, Federação Nacional dos Arquitetos – FNA, Articulação Nacional do Solo Urbano, Coordenação Nacional dos Mutuários, Movimento de Defesa do Favelado – MDF, Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB<sup>33</sup>.

Este panorama jurídico, voltado à organização das cidades, passou a ser montado e estruturado com a edição da Constituição Brasileira de 1988, que foi considerada a “constituição cidadã”, justamente por resgatar alguns dos conceitos mais íntimos ligados às liberdades e à dignidade da pessoa humana. O texto constitucional veio inaugurar um capítulo inédito na história do constitucionalismo brasileiro, ligado à “política urbana” e direcionado à melhor organização e ordenação das cidades<sup>34</sup>.

A incorporação da função social das cidades como preceito que deve balizar a política urbana à luz do desenvolvimento sustentável aponta para a construção de uma nova ética urbana. Os valores da paz, da justiça social, da solidariedade, da cidadania, dos direitos

---

<sup>32</sup>SAULE JUNIOR, Nelson et al. **Direito urbanístico – Vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 48.

<sup>33</sup>RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JÚNIOR, Orlando Alves dos et al. **Globalização, fragmentação reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p.310.

<sup>34</sup>ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p.100.

humanos são fundamentais para o desempenho das atividades e funções da cidade, de modo que estas sejam destinadas à construção de uma cidade mais justa e humana<sup>35</sup>.

A solidariedade àqueles que pertencem a grupos desfavorecidos ou vulneráveis, incluindo pessoas que vivem na pobreza, além de tolerância, não discriminação e cooperação entre todas as pessoas, famílias e comunidades, são alicerces para a coesão social. A solidariedade, a cooperação e a assistência devem ser estimuladas não só pela comunidade internacional, mas também pelos Estados e outros atores relevantes, em resposta aos desafios do desenvolvimento dos assentamentos humanos. A comunidade internacional e os Governos, em todos os níveis apropriados, são convocados a promover políticas e instrumentos sólidos e eficazes, fortalecendo, assim, a cooperação entre Governos e organizações não governamentais, além de mobilizar recursos complementares para atender a esses desafios<sup>36</sup>.

Neste diapasão, cumpre lembrar o disposto no parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição Federal:

“Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

A Agenda 21, Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, realizada em 1992, no município do Rio de Janeiro, sob os auspícios da ONU, também aborda a problemática dos assentamentos humanos:

Em muitas regiões do mundo, em especial, nos países em desenvolvimento, as condições dos assentamentos vêm se deteriorando, sobretudo em decorrência do baixo volume de investimentos no setor, imputável às restrições relativas a recursos com que esses países se deparam em todas as áreas. Nos países de baixa renda sobre os quais há dados recentes, apenas 5,6 por cento do orçamento do Governo central, em média, foram dedicados a habitação, lazer, seguridade social e bem-estar social<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup>SAULE JUNIOR, Nelson et al. **Direito urbanístico – Vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 55.

<sup>36</sup>FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003, p.29.

<sup>37</sup> CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. **Agenda 21**. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, 2001. p. 83.

A questão da moradia, entendida dentro de uma perspectiva sociológica, deve refletir o dinamismo e a complexidade de uma determinada realidade socioeconômica. Desta forma, as necessidades do habitat não se reduzem exclusivamente a um instrumento material (no jargão marxista clássico, uma mercadoria voltada para garantir a reprodução da força de trabalho), mas depende da vontade coletiva e se articula às condições culturais e a outros aspectos da dimensão individual e familiar. Em suma, as demandas habitacionais não só são diferentes para os diversos setores sociais como variam e se transformam com a própria dinâmica da sociedade<sup>38</sup>.

A posição do Município da Federação modificou-se profundamente com o novo texto constitucional no aspecto político e financeiro. A sua inclusão na norma constitucional (artigo 18) que dispõe sobre a organização político-administrativa da República Brasileira, elimina qualquer dúvida, quanto à afirmativa do Município ser reconhecido como ente da Federação<sup>39</sup>.

Nos termos, pois, da Constituição, o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Essa é uma peculiaridade do Município brasileiro. A inclusão do Município na estrutura da Federação teria que vir acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprias e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até agora vigente lhe impunha, especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup>FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. 2 ed. Brasília: Centro de Estatísticas e Informações, 2006, p.86

<sup>39</sup>SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 221.

<sup>40</sup>SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 620.

Apesar de não haver uma previsão expressa para o Município legislar sobre direito urbanístico, a competência do Município sobre a política urbana é preponderante em relação à competência da União e dos Estados<sup>41</sup>.

No âmbito da Constituição Federal, o art. 23, inciso IX, ficou estabelecido ser da competência comum dos três entes federativos, a implementação de programas habitacionais para atendimento à população de baixa renda. Nessa linha, a Moradia digna foi alçada à categoria de direito social, termos do artigo 6º da Constituição Federal<sup>42</sup>.

Ao Poder Público municipal a Constituição conferiu a competência para, observadas diretrizes de lei federal, promover o adequado ordenamento territorial e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Artigos 30, VIII, e 182). O solo urbano é, assim, o espaço em que se desenvolvem as funções sociais da cidade, que consistem nas várias formas de uso e ocupação para fim residencial, industrial, comercial, institucional, religioso, turístico, recreativo, viário, estacionamento, de serviços<sup>43</sup>.

Em vez de uma repartição dual de competências, ou seja, de um lado a competência da União, poder central, e, de outro, a competência dos Estados-membros, centro regionais de poder, nossa federação apresenta uma peculiaridade digna de relevo: uma quádrupla discriminação de competências. Vale dizer, ao lado da competência da União e da competência dos Estados-membros e do Distrito Federal, a Constituição do Brasil assegura uma quarta competência, a municipal<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 97.

<sup>42</sup> SAULE JUNIOR, Nelson et al. **Direito urbanístico – Vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 311.

<sup>43</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 270.

<sup>44</sup> AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 18.

Desse modo, quando o art. 30 da Constituição Federal estatui que cabe ao município promover o adequado ordenamento territorial, *mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*, na verdade está lhe atribuindo *competência exclusiva*, a qual não comporta interferência nem da União, nem do Estado. Assim, o município ao assumir, por exemplo, a regularização de um parcelamento, nada mais faz do que ordenar seu território<sup>45</sup>.

O art. 182, em observância à classificação concebida pelo professor José Afonso da Silva em sua obra sobre a aplicabilidade das normas constitucionais, é norma de eficácia contida, pois dependente da edição de norma integradora, na medida em que exige a edição da lei federal e a edição de lei municipal para que a política urbana seja implementada. Já o artigo 183, de sua parte, representa norma de aplicabilidade imediata e direta, que independe da edição de legislação integradora. A política urbana com a edição das leis regulamentadoras (art. 182), conquista em sua plenitude, eficácia positiva e completa, e passa a vincular o administrador público, que não pode se eximir ou simplesmente omitir. Deve implementar e adotar políticas públicas de ordenação das cidades, sob pena de responder por suas omissões<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup>SAULE JUNIOR, Nelson et al. **Direito urbanístico – Vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 291.

<sup>46</sup>ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p. 107.



### **3. DIAGNÓSTICO DA VILA PALMEIRA**

A presente pesquisa é qualitativa, apoiando-se em levantamento documental. Para a sistematização das ações envolvidas no processo de regularização da Vila Palmeira, consultou-se os arquivos da Secretaria de Habitação, incluindo o Levantamento Planialtimétrico e Cadastral (LEPAC) realizado nos anos de 2007 e 2008, o Plano de Regularização Fundiária específico para a ocupação conforme a Lei Municipal 1839/2008, o Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), além de documentação jurídica e registral, junto à Procuradoria Geral do Município e ao Cartório de Registro de Imóveis de Novo Hamburgo.

Somam-se a esse trabalho, as adequações ambientais propostas pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMAM), o sistema viário, drenagem pluvial, pavimentação e sinalização de trânsito por parte da Secretaria de Obras Públicas e Serviços Urbanos (SEMOPSU), a Universidade FEEVALE, parceira do projeto, a qual dispôs a equipe técnica de Arquitetura e Urbanismo, as diretrizes para o abastecimento de água e esgotamento cloacal fornecidos pela Companhia Municipal de Saneamento (COMUSA) e o projeto da rede de distribuição de energia elétrica por conta da AES SUL.

Com o respaldo da Lei 11888/2008, foi firmado, para a execução desta obra, Convênio de Cooperação entre o Município de Novo Hamburgo, o Centro Universitário FEEVALE, a Associação de Arquitetos e Engenheiros Cíveis de Novo Hamburgo (ASAEC-NH) e o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul (CREA/RS). O termo foi assinado em 30 de julho de 2009 e objetiva a realização dos estudos e projetos necessários para a regularização fundiária da Vila Palmeira, maior aglomerado de sub-habitações do Município. Prevê ainda o acompanhamento da execução das obras e a assistência técnica às famílias de baixa renda residentes na área abrangida pela ação.

A Vila Palmeira, inserida no Bairro Santo Afonso teve origem na década de 80, inicialmente sobre a área privada, com base nas matrículas nº 89.642, 89.643, 89.644, 89.645 do Ofício de Registro de Imóveis da Cidade de Novo Hamburgo – RS. Essa área foi objeto de desapropriação para fins de utilidade pública pelo Município de Novo Hamburgo – RS consoante Decreto nº 146 de 03 de Setembro de 1991, tendo seu nome associado à cidade de Palmeiras das Missões, localizada no oeste do Estado, origem de seus primeiros moradores que vieram em busca de trabalho no setor coureiro-calçadista.

Na área ocupada, a identificação das quadras carece de padrão de organização, pois os espaços foram sendo ocupados de forma espontânea, à medida que os moradores se instalavam. Acomodados em sub-habitações, principalmente casas de madeira, sem as mínimas condições de saneamento básico, acabaram submetidos a pouca ou nenhuma integração com a cidade formal.

Essa situação de precariedade, somada à ausência de ações do poder público, ao longo dos anos, reflete e perpetua um processo de exclusão social, o que gera impacto inclusive na autoestima dos moradores, que são de baixa renda e os leva à acomodação frente a uma realidade cercada pelas mais variadas formas de violência.

A comunidade da Vila Palmeira, atualmente possui cerca de 1.950 famílias. Numa primeira etapa, serão beneficiados, com o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, 835 (oitocentos e trinta e cinco) núcleos familiares (em torno de dois mil e quinhentas pessoas).

Os posseiros ocuparam a área e estabeleceram um assentamento informal, constituído de sub-habitações, com infraestruturas precárias, principalmente casas de madeira, sem as mínimas condições de saneamento básico.

Em razão da baixa escolaridade e da ausência de qualificação profissional, dentre outros fatores, são reduzidas as possibilidades de emprego formal. Reproduzem-se, assim, condições de exclusão e vulnerabilidade social. Levantamento realizado com a comunidade da Vila Palmeira em idade produtiva constata que 54% exercem suas funções laborais no mercado formal, já 46% informal, entre elas catadores, carrinheiros e carroceiros.

Tendo em vista essa característica dos moradores, existe o projeto de construir um Centro de Triagem de Resíduos na Vila Palmeira, com recursos do Programa Resíduos Sólidos Urbanos do Ministério das Cidades. O Bairro Santo Afonso é a região da cidade que concentra o maior número de catadores sendo carroceiros e carrinheiros. vai atender além do bairro Santo Afonso, parte dos bairros vizinhos (Industrial, Liberdade, Ideal, Ouro Branco e Rondônia).

Quanto à infraestrutura local 39% das famílias declararam o recebimento de água em alguns períodos do dia; 53% o dia inteiro e 65% declararam não ter o sistema de tratamento de esgoto domiciliar. Os demais domicílios realizam o tratamento primário do esgoto através do sistema de fossa, parte do esgoto não tratado é lançado na rede pluvial existente e parte é lançado *in natura* nos arroios da bacia do Rio dos Sinos.

Dos entrevistados, 93% declararam o abastecimento de energia elétrica da companhia responsável e 6% que a fonte de energia elétrica é irregular, representando risco para o conjunto da comunidade, já que as casas são bem próximas. Declararam não ter serviço de iluminação pública, 14% das famílias. Sendo inadequado o sistema de iluminação pública naquela comunidade.

O serviço de coleta de lixo atualmente ocorre três vezes por semana, sendo atendidos 95% dos domicílios, nos outros 5%, há problemas de acesso para realização da coleta. O transporte coletivo realizado na região transita no entorno do Bairro Santo Afonso, contorna a Vila Palmeira, atendendo diariamente em torno de 60% dos moradores. Desses, 28% declararam usar como meio de transporte, moto, carro, ou bicicleta. A maioria das ruas e becos da Vila Palmeira não está pavimentada, tendo pouquíssima/ ou nenhuma iluminação, o que causa uma grande sensação de insegurança. Há inexistência de sistemas de drenagem urbana, causando alagamentos nos períodos de chuva intensa. Há carência de áreas verdes, de lazer e institucionais para a instalação de equipamentos comunitários.

As casas são predominantemente de madeira e de alvenaria precária, sendo que muitas não contam sequer com instalação sanitária. Do total de cadastros tabulados, 44% das casas são de alvenaria, 44% são de madeira e 12% são mistas. Das famílias cadastradas, 16% declararam dividir o terreno com outra família. No item “Condições da habitação na visão da família”, 46% afirmaram que sua casa é regular, 41% que é boa e 13% que é péssima.

Grande parte dos imóveis avaliados pela equipe da Secretaria de Habitação como regular, é considerada pelos moradores como ruim, na medida em que os padrões de referência da comunidade não são técnicos. Quanto à propriedade do imóvel, 92% declaram ser proprietários, 2% pagam aluguel e 6% vivem em outra situação. Em relação ao número de cômodos, 19% das famílias moram em um ou dois cômodos, na comunidade ocorrem situações onde muitas pessoas moram em uma casa pequena, com limitações quanto à privacidade e organização familiar.

No que se refere às entidades e órgãos públicos -situados no entorno da Vila Palmeira, tem-se as seguintes entidades: Associação de Moradores da Vila Palmeira; Projeto Regina Comunidade; Centro de Referência de Assistência Social - CRAS Santo Afonso; Unidade

Básica de Saúde Santo Afonso; Escolas Municipais de Ensino Fundamental do Bairro Santo Afonso; Associação Beneficente Evangélica Floresta Imperial – ABEFI; Subsecretaria Municipal de Obras.

Quanto às questões ambientais a área não apresenta restrições, não sendo considerada área de risco e nem de preservação permanente. O pedido de licenciamento ambiental foi devidamente protocolado junto ao Órgão Municipal competente em 26 de agosto de 2009.

Identificam-se bolsões de insalubridade devido à quase inexistente rede de drenagem pluvial e cloacal. Trata-se de uma área protegida pelo sistema de diques do Rio dos Sinos. Além do sistema de diques, existe uma Casa de Bombas, cuja reforma foi iniciada no mês de janeiro de 2010, a partir da liberação de R\$ 2,3 milhões do Ministério da Integração Nacional (MIN). A partir da conclusão das obras, a área não sofreu inundações ou alagamentos.

Para combater os aspectos descritos anteriormente, de exclusão social e isolamento geográfico com relação às demais áreas da cidade, a Prefeitura de Novo Hamburgo e seus parceiros neste programa desenvolveram o projeto que se apresenta a seguir.

#### 4. PROJETO DE REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA E FUNDIÁRIA

A área objeto de regularização fundiária é um bem de uso dominical de propriedade do município, (Registro de Imóveis nas matrículas: 55.533, 89.642, 89.643, 89.644 e 89.645, todos do livro nº2) conforme o Art. 99, III, do Código Civil:

**Art. 99.** São bens públicos:

**III** - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Esta condição permite à Administração dispor, conceder o uso, autorizar e/ou doar o bem. A partir da Lei Municipal 1839/08, várias ocupações do município foram gravadas como Área de Interesse Social (AIS) e transformadas de bens de uso comum ou especiais para dominicais, bem como o Conselho Municipal de Habitação julga a área da Comunidade da Vila Palmeira como prioritária para regularização fundiária em 31 de agosto de 2009.

A Lei Municipal nº 1.216/2004 de 20 de dezembro de 2004, que institui o Plano Diretor Urbanístico Ambiental – PDUA do município de Novo Hamburgo – institui a Comunidade da Vila Palmeira como Área de Interesse Social facilitando o processo de regularização, a qual se pode subdividir em três etapas (conforme figura 1).



**Figura 1 – Vila Palmeira**

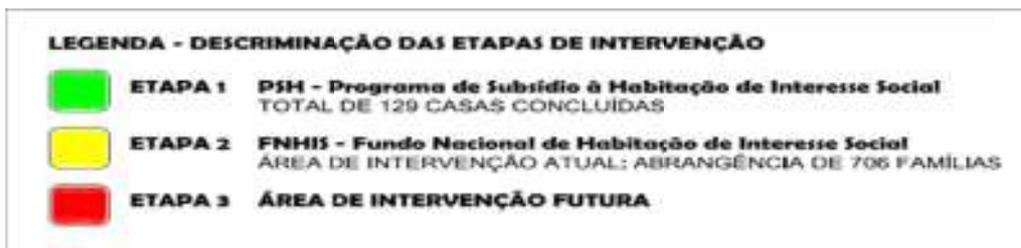


Figura 2 Legenda

A primeira intervenção (Etapa 1) já foi realizada através do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), concluída em 2008, entregando à população 129 casas.

A Etapa 2 abrange 706 famílias. Dessas, 336 receberão novas unidades habitacionais e as demais 370 receberão melhorias nas casas existentes. A Lei 11.888 de 24/12/2008 publicada no Diário Oficial da União em 26 de dezembro de 2008 assegura às famílias de baixa renda, assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.

A Etapa 3 é a considerada a área remanescente, foco do esforço seguinte, que demandará novo projeto.

As ações contemplarão projetos arquitetônico, urbanístico e outros complementares, como de infraestrutura, rede elétrica e iluminação pública, recuperação ambiental e melhorias habitacionais, trabalho social e equipamentos comunitários. O devido Licenciamento Ambiental foi protocolado junto ao Órgão Municipal competente em 26 de agosto de 2009.



Figura 3 – Detalhe da Etapa 2 (Área de intervenção atual)

A área de abrangência da Etapa 2 totaliza 153.580,28m<sup>2</sup>, sendo o perímetro de intervenção entre as ruas 16, Rua Floresta, Rua 1, Vista Alegre, Rua Solidariedade, Rua Palmeiras e Rua da Divisa.

O levantamento prévio apontou as principais necessidades da comunidade. Desta maneira, algumas intervenções quanto a melhorias nas edificações que permanecerão serão executadas, tais como entrada de esgoto, entrada de água, entrada de luz, banheiro, dormitório e banheiro adaptado para PPD (Pessoa Portadora de Deficiência).

Além das casas que se encontram no perímetro de intervenção, também serão beneficiadas as existentes fora do mesmo, as quais também poderão usufruir do novo sistema de esgotamento e abastecimento de água e energia elétrica.



**Figura 4 – Readequação urbana**

Serão construídas dezoito casas que servirão para abrigar temporariamente às famílias cujas habitações estiverem em reforma.



**Figura 5 – Abrigo temporário**

Outra carência das cidades brasileiras em geral e, como não poderia deixar de ser, na Comunidade da Vila Palmeira é a ausência de áreas verdes, cuja importância se dá tanto no aspecto ambiental quanto do aspecto social, estimulando a convivência entre os vizinhos, a prática de esportes, *playground*, etc. No caso da Vila Palmeira, não há uma praça sequer.

Proporcionar espaço para instalação de equipamentos públicos:  
creche e posto de saúde



Figura 6 – Equipamentos públicos e comunitários

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de regularização fundiária converteu-se em uma expressiva dificuldade para os administradores dos municípios brasileiros, em virtude do enorme passivo socioambiental, cujas causas principais são a especulação imobiliária, políticas setoriais equivocadas ou inexistentes, exigências urbanísticas irreais e desconhecimento da matéria.

A regularização fundiária de um assentamento informal é o efetivo instrumento para a construção de uma cidade: além de promover a segurança da posse, que por si só é um direito almejado pelos ocupantes, a comunidade ganha mais saúde, mais segurança e, principalmente, mais dignidade.

A dualidade formal-informal precisa acabar. A mais elementar noção de justiça não pode conceber um condomínio residencial de luxo limítrofe a uma favela. Os mecanismos que condicionam as pessoas pobres a habitar áreas de risco, sujeitas a catástrofes naturais, doenças, violência, a saber, a especulação imobiliária e a quase ausência de políticas públicas, contrariam os direitos fundamentais, cujo princípio da solidariedade deveria ter a primazia.

Se for verdade que, dentre os direitos fundamentais da pessoa humana, inclui-se a garantia da convivência digna, esse direito é possível num espaço territorial segregado em um verdadeiro *apartheid* social?

O direito social à moradia (e moradia com dignidade) é uma realidade constitucional, por força do artigo 6º. E, nesse sentido, o interesse com que se debate esse direito é inversamente proporcional à lógica do mercado que vê a terra como uma mercadoria valiosíssima. Urge uma inversão dessa prioridade, para que os pobres, os quais sobrevivem

em adensamentos cruéis, guetos marginalizados e favelas, muitas delas com milhares de cidadãs e cidadãos carentes, possam desfrutar do direito mais sagrado, que é a dignidade humana.

Através das políticas de regularização, por meio de intervenção urbanística promovida pelo Poder Público em parceria com as ONGs, Universidades e demais representações da Sociedade Civil será possível, gradativamente, recuperar estas áreas degradadas e conferir as melhorias necessárias aos assentamentos informais.

Vale ressaltar a competência dos municípios, inserida no artigo 182 da Constituição da República Federativa do Brasil, relativa ao planejamento urbano, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia ao bem-estar de seus habitantes.

A partir da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, novos instrumentos de planejamento urbano foram inseridos em nosso ordenamento jurídico, propiciando ao Poder Público municipal a utilização destes recursos para melhor ordenar o espaço urbano.

O grande desafio das prefeituras está consubstanciado na imperiosa necessidade da Reforma Urbana, através do planejamento das cidades, baseado nos princípios da igualdade e da solidariedade, respeitando os direitos coletivos e difusos, e promovendo assim a tão desejada paz social. Destarte, a competência dos municípios neste processo, calcado no texto constitucional do artigo 182, impõe a implantação de uma política de desenvolvimento urbano objetivando a consolidação da função social da cidade.

O diagnóstico realizado, através de visitas domiciliares, reuniões do corpo técnico com os moradores da Vila Palmeira, por meio de audiências públicas, proporcionou uma aproximação com a comunidade, detectando suas expectativas e ansiedades em relação ao processo, permitindo um planejamento de obras e atividades que viessem ao encontro das deficiências e necessidades, objetivando a inclusão social.

Quanto ao aporte de verbas, foram realizadas consultas prévias, projetos envolvendo orçamentos e planos executivos, os quais propiciaram um aprendizado aos gestores e técnicos, incluindo a construção de instrumentos aptos à captação desses recursos.

Por fim, a proposta contemplou uma atuação interdisciplinar e intersetorial dos agentes das diversas políticas públicas sendo parte de um processo que privilegie ações de desenvolvimento comunitário, valorização do meio ambiente e patrimonial, geração de emprego e renda e promoção de experiências de vida, solidariedade e coletividade, dentro do melhor conceito de regularização fundiária sustentável, buscando construir a cidade que queremos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLY, Cláudio; FORBES, Davidson. **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana.** Rio de Janeiro: Mauad, 1998. 58 p.

AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da cidade.** Rio de Janeiro: Renovar, 1996. 247 p.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão.** Belo Horizonte: Fórum, 2006. 368 p.

\_\_\_\_\_ ; (Org.). **Regularização da terra e da moradia: O que é e como implementar.** São Paulo: Instituto Pólis, 2002. 175 p.

ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. 296 p

ARTOLA, José Sainz. **Pobres e projetos estratégicos.** Rio de Janeiro: Armazém das Letras, 2000. 388 p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 11 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000. 800 p.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada.** 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 1595 p.

\_\_\_\_\_. **Mandado de segurança coletivo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. 415 p.

CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.). **Urbanização Brasileira: redescobertas.** Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2003. 304 p.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo.** 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1999. 358 p.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. **Agenda 21.** 3 ed. Brasília: Senado Federal, 2001. 598 p.

CORREIA, Fernando Alves. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade.** Coimbra, 2001. 708 p.

CRETILLA JÚNIOR, José. **Tratado do domínio público.** Rio de Janeiro: Forense, 1984. 618 p.

CRISTO, Ismael Vieira de. **Acesso à justiça e participação popular: reflexões sobre o direito de ação.** São Paulo: Pulsar, 2000. 142 p.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ Sérgio (Org.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001).** São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006. 454 p.

DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de Registro de Imóveis.** 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1997. 577 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001. 712 p.

FERNANDES, Edésio (organizador). **Direito Urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 248 p.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios.** Rio de Janeiro: IBAM, 2003. 224 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2000. 192 p.

FIALHO, Ana Lúcia et al. **Urbanizador social: da informalidade à parceria**. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2006. 234 p.

FRANCO, Augusto de; PROGEBINSCHI, Thamy (Org.). **Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey**. Porto Alegre: Edipucrs, 2008. 152 p.

FREIRE, Mila (Org.). **Land and urban policies for poverty reduction**. Washington: IPEA, 2007. 376 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. 2 ed. Brasília: Centro de Estatísticas e Informações, 2006. 111 p.

GRAU, Eros Roberto. **Regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. 152 p.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. **Ações coletivas: história, teoria e prática**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1996. 224 p.

LIMA, Márcia Rosa de. A concessão de direito real de uso como instrumento jurídico de defesa do patrimônio público e implementação da política local. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre: Notadez, nº 15, Ano 4, julho-setembro/2002, p. 143 a 157.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito ambiental brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 1094 p.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001. 204 p.

\_\_\_\_\_. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997. 78 p.

\_\_\_\_\_. O que fazer com a cidade ilegal? **Revista de direito imobiliário**, São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 52, ano 25, janeiro-junho/2002, p. 18 a 31.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 1997. 734 p.

MUKAI, Toshio. **Direito e Legislação Urbanística no Brasil: história, teoria e prática**. São Paulo: Editora Saraiva, 1988. 307 p.

POLETTI, Ronaldo. **Constituições brasileiras: 1934**. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos, 2001. 194 p.

PORTELLA, Luís Pereira. **A Função Social da Propriedade Urbana**. Porto Alegre: Síntese, 2003. 269 p.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **Globalização, fragmentação reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. 432 p.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 192 p.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**. 2 ed. São Paulo: Studio Nobel, 1999. 242 p.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 272 p.

\_\_\_\_\_. (Org.) **Manual da regularização fundiária plena**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. 175 p.

\_\_\_\_\_. (Org.) **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Confea, 2005. 160 p.

\_\_\_\_\_. (Org.) **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. 224 p.

\_\_\_\_\_. **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. 295p.

SANTIN, Janaina Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. Direito urbanístico e Estatuto da Cidade. **Revista de direito imobiliário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho-dezembro/2007, p. 39 a 52.

SANTOS, Milton (Org.). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 2002. 332 p.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. 18 ed., v. 2. São Paulo: Saraiva, 1985. 510 p.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. 392 p.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais da Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. 158 p.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004. 544 p.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico – Vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007. 407 p.

\_\_\_\_\_. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. 336 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. 924 p.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental constitucional.** 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 350 p.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro.** 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 476 p.

\_\_\_\_\_. **Poder constituinte e poder popular.** São Paulo: Malheiros, 2000. 308 p.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil.** Rio de Janeiro: Forense, 2002. 662 p.

## ANEXOS



| Figura 7 – Área de intervenção



**Figura 8 - Ocupação existente**

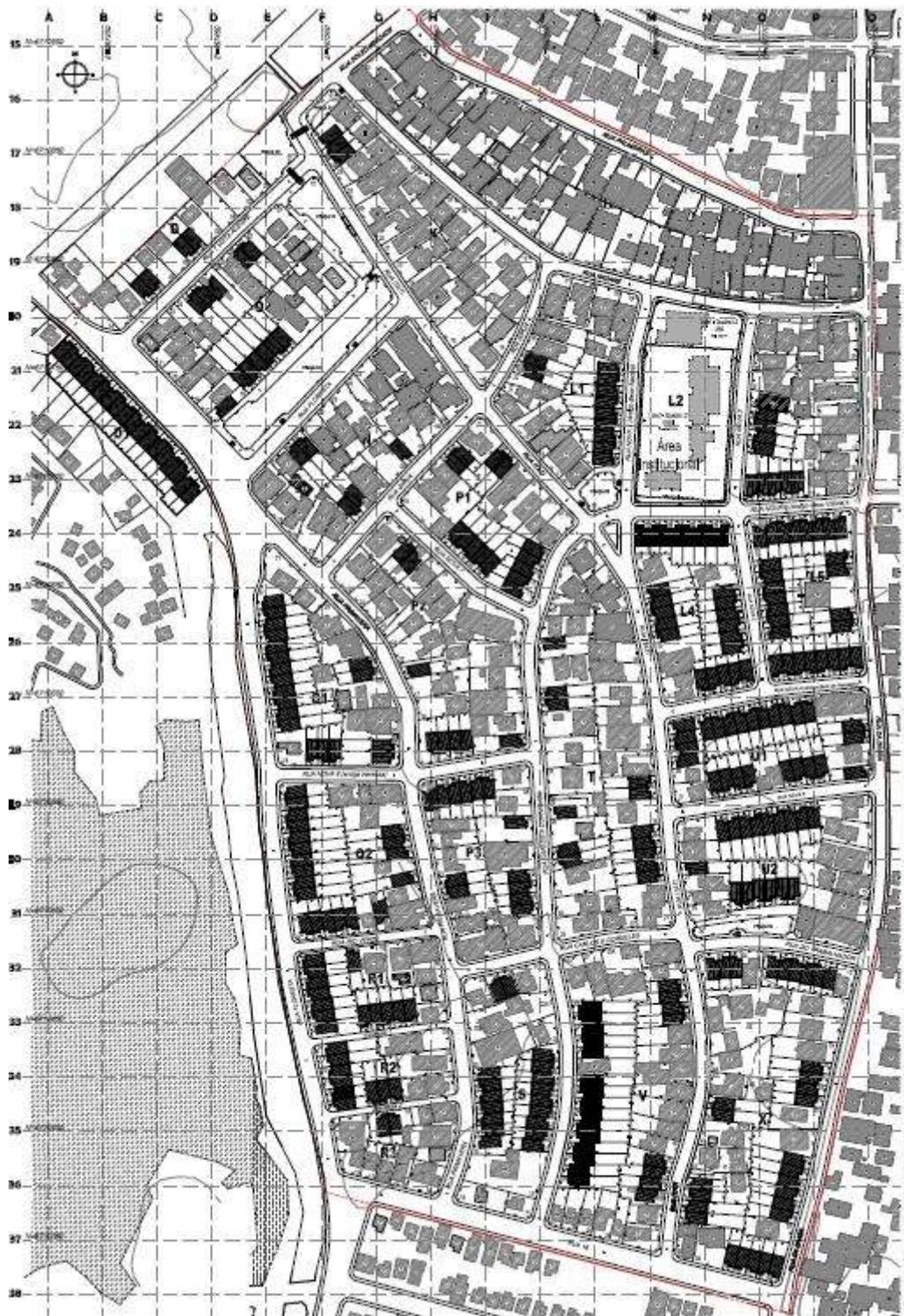


Figura 9: Implantação proposta



Figura 10 – Planta baixa