



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

DA CONCEPÇÃO À ENTREGA DO PROJETO DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTO
PRECÁRIO: RELATO E ANÁLISE DO CASO DO LOTEAMENTO MELISSA, CASCAVEL-PR

Karen Alessandra Solek Soares (UEM) - karensolek@gmail.com

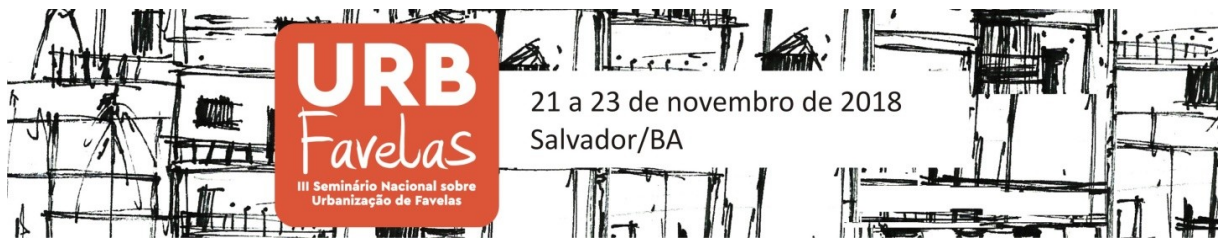
Mestre em Arquitetura e Urbanismo (UEM), pesquisadora (GP AURNPR/UEM), professora (SEED/PR), servidora pública da Prefeitura Municipal de Cascavel/PR do setor de Regularização Fundiária.

Fabíola da Souza Castelo Cordovil (UEM) - cordovilfabiola@gmail.com

Doutora em Arquitetura e Urbanismo (USP), Mestre em Geografia (UFSC), pesquisadora líder (GP AURNPR/UEM), professora da graduação e especialização em arquitetura e urbanismo (UEM/UEL).

Marilda Thomé Paviani (Prefeitura Municipal de Cascavel) - marilda.paviani@cascavel.pr.gov.br

Assistente social, coordenadora do Setor de Regularização Fundiária da Prefeitura Municipal de Cascavel, especialista em Planejamento Urbano e Ambiental (FASUL).



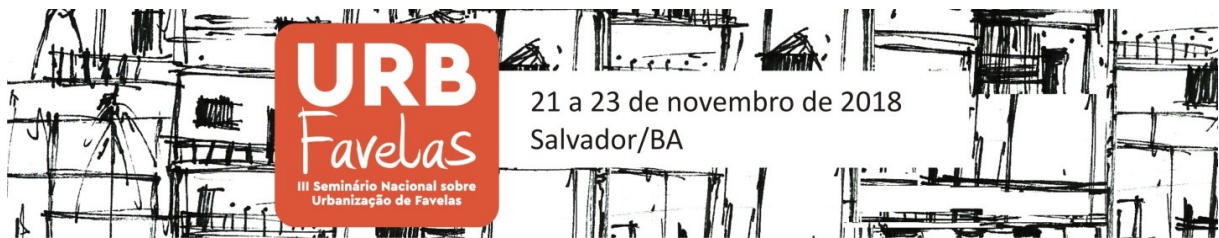
DA CONCEPÇÃO À ENTREGA DO PROJETO DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTO PRECÁRIO: RELATO E ANÁLISE DO CASO LOTEAMENTO MELISSA, CASCAVEL-PR

RESUMO:

A falta de infraestrutura urbana e a ocupação de áreas em desconformidade com os preceitos urbanísticos são os focos da Regularização Fundiária. A possibilidade de soluções urbanísticas para décadas de segregação social e espacial provém dos instrumentos oportunizados pelo Estatuto das Cidades, a partir de 2001, e com a criação da lei Federal nº 11.977/2009, junto com o programa Minha Casa Minha Vida, que permitiram uma flexibilização jurídica, em vários níveis, para definir os procedimentos de regularização fundiária de forma adequada às especificidades dos municípios. Com o desafio lançado, o município de Cascavel, a partir das bases do Plano Municipal de Habitação-PMH (Lei Municipal nº 6.063/2012), o loteamento irregular Melissa foi estabelecido como uma das áreas prioritárias para assegurar aos seus moradores a garantia da propriedade, bem como do acesso às redes de infraestrutura urbana. Mas, mesmo com planejamento, os caminhos não foram fáceis. Neste artigo, por meio dos encaminhamentos metodológicos de uma “pesquisa-ação”, faz-se o relato e análise das trajetórias e desafios deste projeto de urbanização de assentamento precário, que insurge com o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, entre os anos de 2009 a 2017, visando um aprimoramento da prática nos processos da regularização fundiária.

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

ST – “1”: “Projeto, Processo, Superação de Limitações”



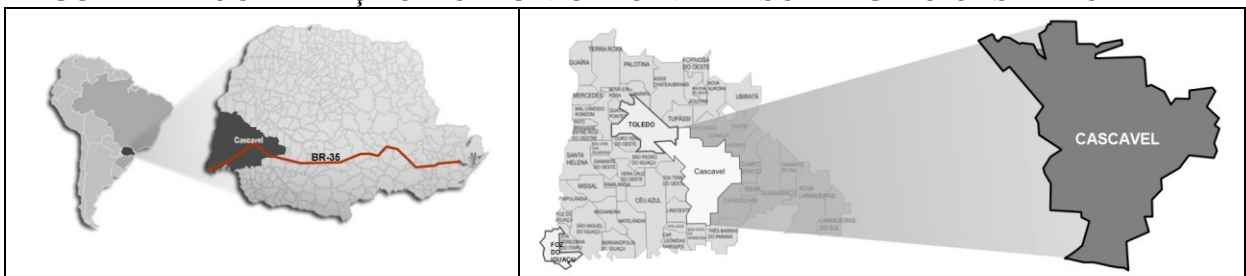
1 O PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Em algumas cidades brasileiras, dois sistemas de uso e apropriação do solo coexistem no mesmo espaço, decorrentes de políticas públicas para o adensamento, a partir da década de 1930, e das intencionalidades sobre a industrialização relacionadas ao processo de acumulação capitalista na década de 1960 (OLIVEIRA, 2013). O primeiro atende aos padrões mínimos urbanísticos ambientais da cidade legal e formal, com uma população de proprietários, e o segundo, não atende aos padrões estabelecidos nos marcos jurídicos e são constituídos informalmente por uma população que não detém a propriedade, e sim, a posse dessas áreas (SAULE JR, 2004).

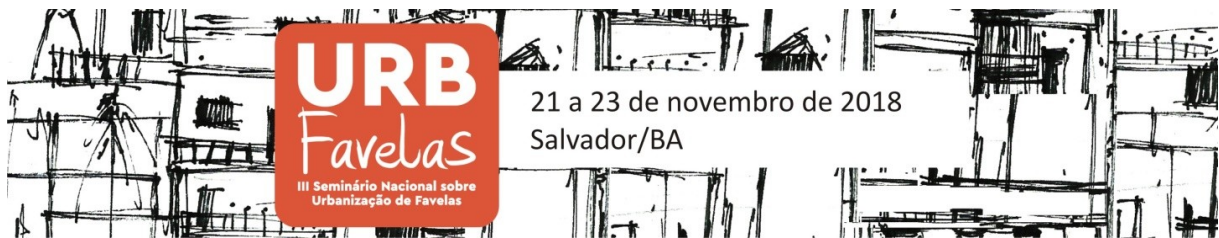
O loteamento é irregular em razão das irregularidades físicas ou urbanísticas, quais sejam, as que tocam à questão de ausência de infraestrutura e de áreas públicas, e as irregulares jurídicas, concernes aos obstáculos existentes para o registro do loteamento, consistentes, principalmente, na incorreção do título de propriedade da gleba. Uma situação mais grave diz respeito aos loteamentos clandestinos, aqueles implantados sem que o projeto de loteamento tenha sido apresentado ou aprovado pelos órgãos públicos competentes. [...] e surgem diante da inércia da administração pública em fiscalizá-los (SAULE JR, 2004, p.353).

Em Cascavel, município da Mesorregião Oeste do Estado do Paraná, a permissividade da irregularidade urbana acontece desde a década de 1970, intensificando-se entre as décadas de 1990 e 2000, conjuntamente com a financeirização da economia e do estabelecimento de Cascavel como polo regional na prestação de serviços, às margens da BR-277, que se constitui na reconfiguração da antiga BR-35, importante eixo de articulação viária (ver figura 01)(SOARES, 2016).

FIGURA 1 - LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO NA MESORREGIÃO OESTE DO PR



FONTE: CASCAVEL, 2012. (Org.) Autor.



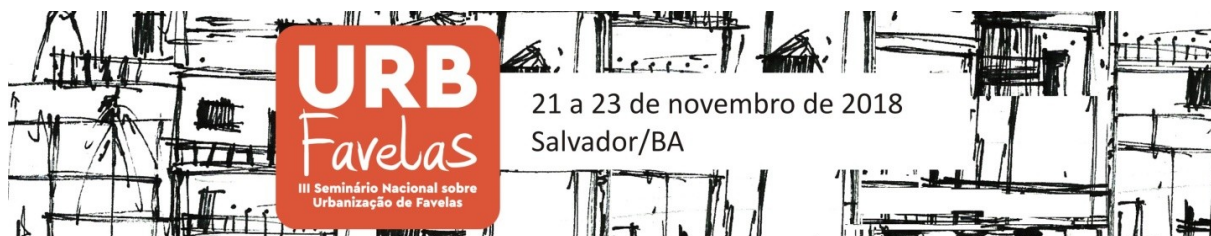
As áreas irregulares/clandestinas na sede do Município, conforme dados do ano de 2010, apresentados no Plano Municipal de Habitação – PMH, e pelo setor de regularização fundiária da Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAN, totalizam aproximadamente 30 áreas com deficiência em infraestrutura urbana,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

A possibilidade de solução de décadas de segregação social e espacial provieram dos instrumentos oportunizados pelo Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), envolvendo as dimensões: jurídica, urbanística, social e ambiental. Por conseguinte, localmente, o Plano Diretor do Município de Cascavel, atualizado na Lei Complementar nº 28/2006, absorveu estas diretrizes. Mas o momento mais pungente dessa flexibilização legislativa, com mudanças de paradigmas, ocorreu em 2009, com a criação da lei Federal nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, reconhecendo aos municípios a competência para definir os procedimentos de regularização fundiária de forma adequada a suas especificidades, inclusive em áreas com conflito ambiental já referenciadas em resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente -CONAMA.

O artigo analisa o loteamento Melissa no contexto da criação das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social pelo Plano Municipal de Habitação de Cascavel, destacando o seu projeto e as suas características populacionais e tipológicas, além de identificar os elementos urbanos constantes na área que são obrigatórios pela lei federal nº 11.977/2009 para a regularização fundiária. Posteriormente, aborda-se o enquadramento do loteamento ao PAC – Programa de Aceleração de Crescimento, descrevendo o processo de constituição de equipes técnicas internas e externas ao poder público. Por fim, avaliam-se as dificuldades e limitações da regularização fundiária no caso específico.

2 O LOTEAMENTO MELISSA NO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE CASCAVEL

Com o desafio lançado, e no intento de conhecer melhor seus passivos, o município de Cascavel, através da SEPLAN, organizou suas equipes técnicas e comunidades envolvidas

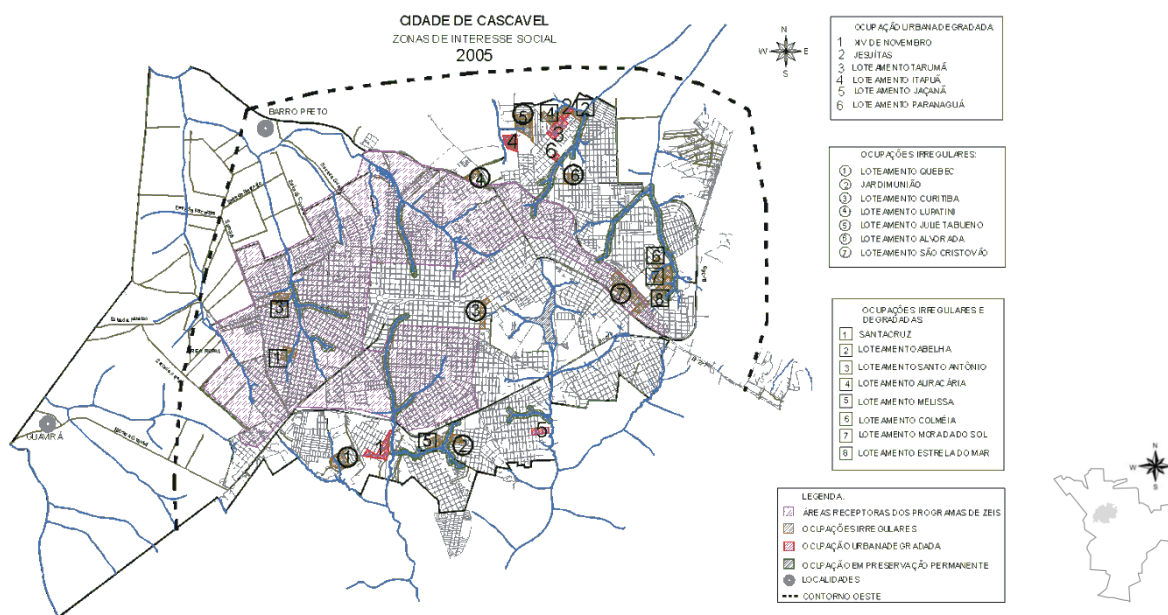


para a elaboração do PMH¹ (Lei Municipal nº 6.063/2012). Este estudo deu subsídio para estabelecer metas, com o intuito de conjugar a urbanização, a sustentabilidade ambiental e as políticas de desenvolvimento urbano, dentro das áreas apontadas em estudo, e estabelecê-las como Zonas de Interesse social – ZEIS. Conforme o Plano Diretor, tem-se a definição:

Art.122. As Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS são espaços onde deverá ser promovida a solução de problemas relacionados a: regularização fundiária; áreas com urbanização degradada; ocupação em áreas de preservação permanente; ocupação em áreas rurais, [...]

§ 1º As ZEIS urbanas deverão receber tratamento diferenciado conforme o caso. Nas áreas cujas condições ambientais permitirem a permanência da população, deverá ser procedida a regularização fundiária mediante o emprego dos instrumentos pertinentes. Nas áreas ocupadas que ofereçam risco a população ou ao meio ambiente, a população deverá ser reassentada (CASCVEL, 2006).

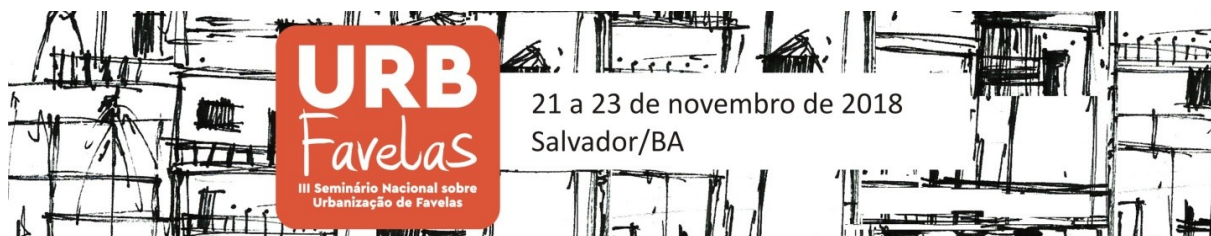
FIGURA 2 – MAPA DE ZEIS DA MALHA URBANA DE CASCVEL



FONTE: Anexo III do Plano Diretor, CASCVEL, 2006.

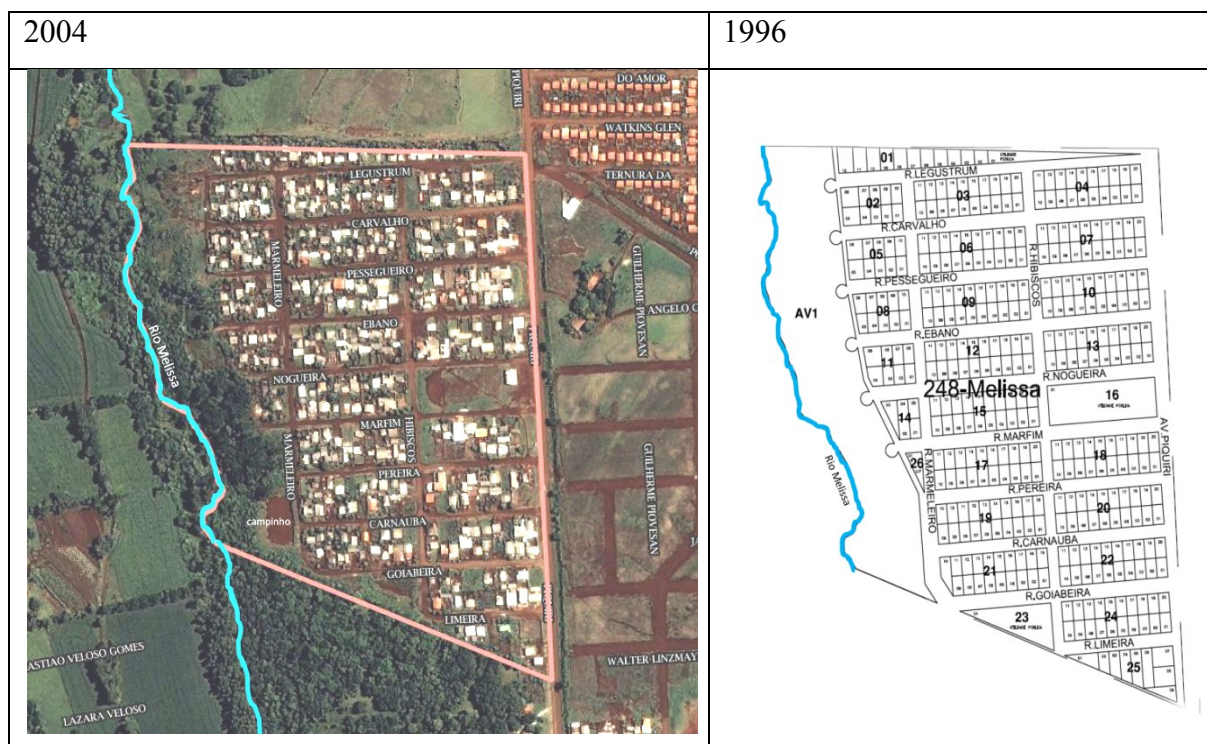
O loteamento irregular Melissa já estava definido como ZEIS pelo Plano Diretor (ver figura 2) no ano de 2005. Este empreendimento é de propriedade da Companhia Municipal de

¹ O Plano Municipal de Habitação – PMH é um instrumento político-administrativo elaborado pelos técnicos do município de Cascavel, a partir do ano de 2007, também oportunizados pelos recursos do PAC, através das ações do eixo do Programa Minha Casa, Minha Vida (BRASIL, 2011). Teve a finalidade de construir uma política habitacional, com base no levantamento das necessidades da população de áreas específicas. Estes deram subsídios para o estabelecimento de diretrizes, metas e programas conciliando a dimensão urbanística e ambiental com as políticas sociais a serem atendidas em um horizonte temporal de 10 anos (CASCVEL, 2012).



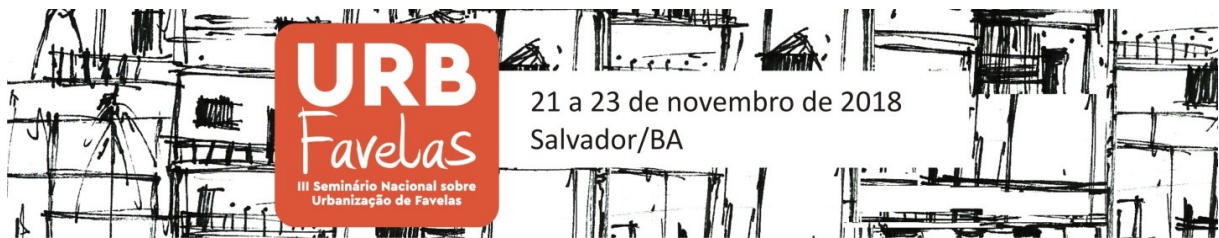
Habitação de Cascavel – COHAVEL, uma empresa pública criada no ano de 1992 para o desenvolvimento de políticas e projetos de habitação popular no município (CASCABEL, 1992). A companhia foi responsável, entre outras ações, pela implantação dos 380 lotes residenciais iniciais, dispostos em 25 quadras, na região Norte da cidade, no Bairro Brasmadeira, sobre uma gleba de 185.889,44 m², que ficou conhecido como Loteamento Melissa, mesmo nome do rio próximo. A subdivisão do loteamento foi implantada sem a finalização dos devidos trâmites legais, no que se refere a aprovação dos projetos de parcelamento do solo e complementares das redes técnicas de infraestrutura. Mesmo de forma irregular, seus lotes, em média de 240 m², foram em parte vendidos, assegurados somente por contrato de compra e venda, outros possuem contrato de comodato do terreno e o restante da área foi ocupada de forma clandestina.

FIGURA 3 – IMPLANTAÇÃO E PROJETO URBANÍSTICO



FONTE: Google Earth, 2004 e CASCABEL, 2018. (Org.) Autor.

Conforme documentos iniciais, no ano de 1997, o projeto do loteamento previu áreas destinadas a equipamentos comunitários e área verde (AV) de preservação ambiental ao longo

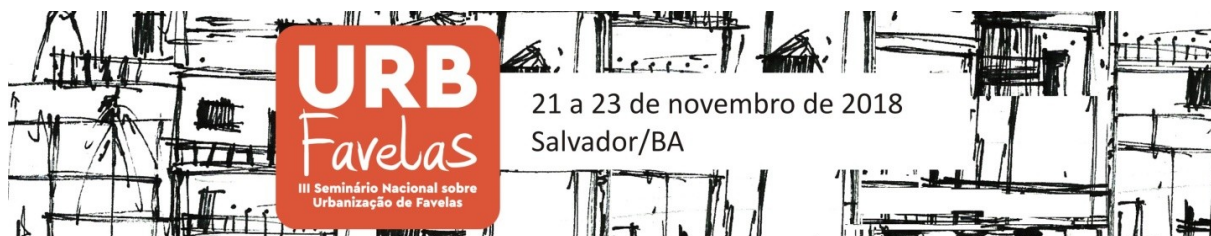


do Rio Melissa (ver figura 3). Contudo, a sua aprovação teve impedimentos devido ao contínuo vencimento do prévio licenciamento ambiental, bem como, a falta de atendimento às correções apontadas no projeto original, feitas pelo setor de parcelamento do solo da Prefeitura de Cascavel, no estabelecimento de retornos nas ruas sem saída, até a área de preservação permanente (*cul-de-sac*). O loteamento foi implantado no ano de 1999 e com o passar dos anos, pela ação dos moradores ali viventes, algumas vias foram interligadas, em outras, foram ocupadas partes da área de preservação permanente, e também, duas quadras, que seriam para utilidade pública, foram ocupadas de forma clandestina, sem seguir formas rígidas na demarcação dos lotes.

Quanto à identificação de elementos da infraestrutura existente, exigível para o processo de regularização fundiária da Lei Federal nº 11.977/2009, foram identificados como implantados:

- Sistema Viário: todas as ruas que compõe o loteamento já eram delimitadas, mas sem pavimentação, somente com revestimento primário (cascalho) com exceção da principal via de acesso pela Avenida Piquirí, e internamente ao loteamento a Rua Hibiscos, ambas em pavimentação asfáltica. A primeira por servir de ligação entre outros bairros da cidade e a segunda por ser a rua de passagem do transporte coletivo (ver figura 3).
- Redes de energia elétrica e telefônica - executadas;
- Rede de abastecimento de água - executada;
- Esgotamento Sanitário - conforme informações da Companhia de Saneamento do Paraná - SANEPAR contidas no processo, não existe rede de coleta de esgoto, pois este se condiciona à execução de elevatório de esgotos da bacia, sem previsão de implantação. O sistema utilizado era o de fossas sépticas rudimentares;
- Rede de iluminação pública - existente, mas precária;
- A região atendida por Transporte Coletivo.

Nos levantamentos do PMH do ano de 2010, constatou-se que a quantidade de famílias sobre a área já era superior ao de uma para cada lote, indicando a existência de 476 famílias dentro de 409 domicílios, denunciando as situações de coabitação familiar e adensamento fundiário,



além da observação da não obediência às divisas dos lotes anteriormente propostos. A população ali identificada apresentou renda familiar média de 1 a 2 salários mínimos em 77% da área. A renda *per capita* teve a predominância de 65% variando entre 0,25 a 0,5 salários mínimos, reforçando o interesse social de regularização fundiária da área (CASCAVEL, 2012).

Com relação à infraestrutura e ao atendimento à população, foram identificadas 406 casas em ruas sem pavimentação, 03 sem energia elétrica, 18 sem iluminação pública, 14 sem água tratada, totalizando 409 casos de carência na infraestrutura urbana. Outra situação encontrada foi a de serviços irregulares do tipo “gato”, evidenciando-se ligações clandestinas a determinado abastecimento existente, sendo 49 de água tratada, 40 de energia elétrica e 212 de esgotamento sanitário, sendo que 50 domicílios não apresentavam instalação sanitária interna à edificação (CASCAVEL, 2012). Com os estudos feitos para o PMH (2012) verificou-se que a área do loteamento Melissa se situa em área com declividade adequada para a implantação de um loteamento. Além da regularização fundiária necessária, ficou ainda mais visível a necessidade da elaboração de projetos de infraestrutura (água, esgoto, energia elétrica, pavimentação e drenagem) devido a precariedade levantada.

Na época da implantação do loteamento irregular, a negociação foi sobre os lotes, sendo permitido o sistema de autoconstrução para os adquirentes. Com o PMH, levantou-se as tipologias construtivas das residências, para reforçar a caracterização da área como de interesse social, mas também, para servir na busca de recursos necessários para futuras intervenções nas unidades habitacionais, como mais tarde, no ano de 2018, veio a compor o Programa “Cartão Reforma” do Governo Federal.

Conforme o gráfico da figura 4, observa-se a predominância construtivas de casas mistas, ou seja, madeira e alvenaria. Estas não possuem uma grande variabilidade de modelos, geralmente com telhados entre uma e duas águas, cobertos com telhas de fibrocimento (ver figuras 4 e 5). Mesmo as residências em alvenaria, que em 2010 representavam 6% das edificações, muitas delas não possuem acabamento sobre as paredes de tijolos. As imagens da figura 5 reforçam as características de habitações de interesse social do loteamento irregular.

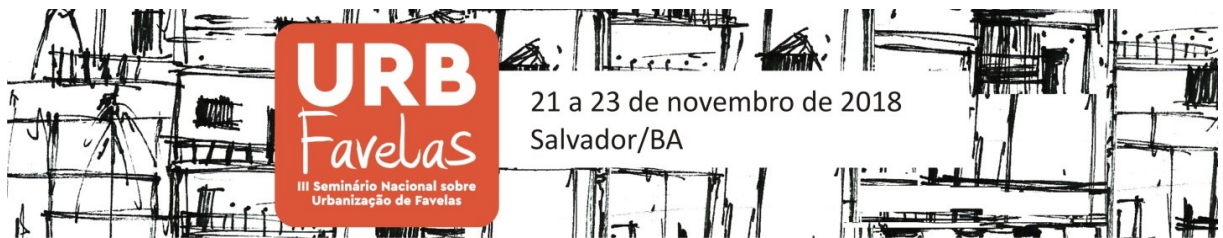
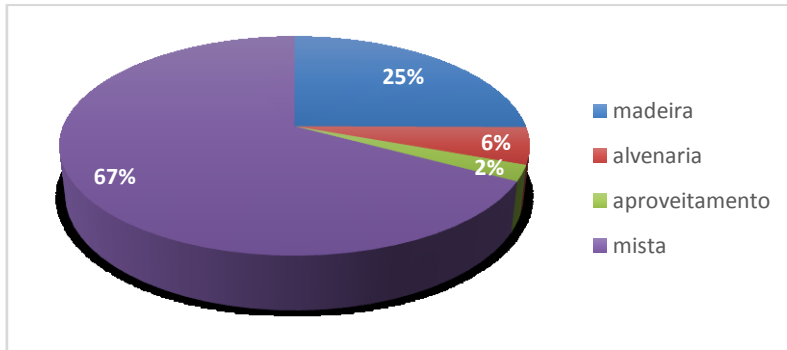


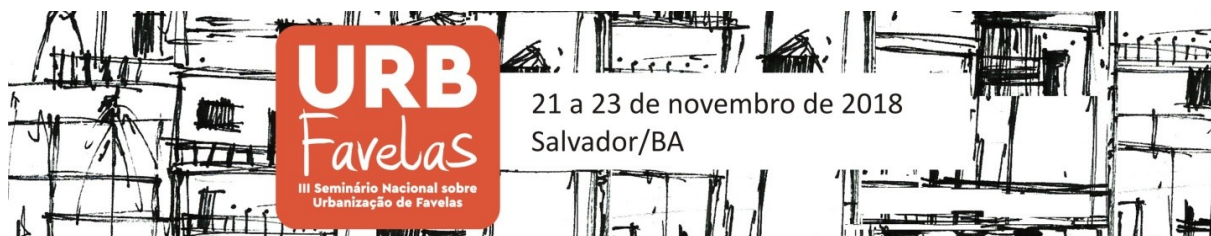
FIGURA 4 – TIPOLOGIAS MATERIAL CONSTRUTIVO DAS RESIDENCIAS



FONTE: CASCAVEL, 2012.(Org.) Autor.

FIGURA 5 – IMAGENS ILUSTRATIVAS DAS TIPOLOGIAS CONSTRUTIVAS





FONTE: Fotos Loteamento Melissa, CASCAVEL, 2012. (Org.) Autor.

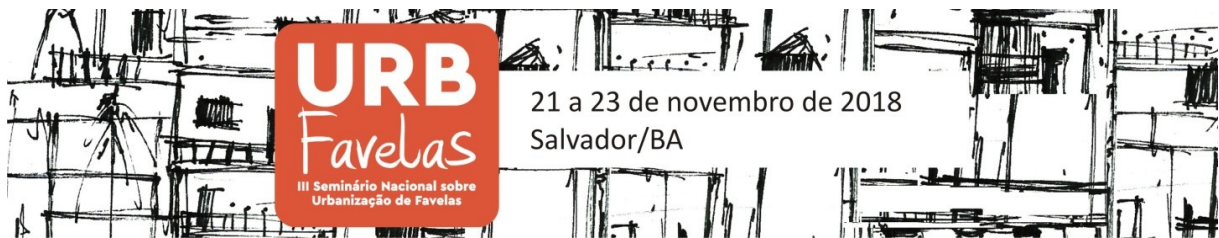
O PMH, serviu como uma análise prévia do loteamento irregular, com seu levantamento preliminar de dados, vistorias de campo com registro fotográfico, plantas, entre outros dados quantitativos, que foram imprescindíveis para a elaboração dos passos que culminaram na regularização fundiária do Melissa.

3HISTÓRICO DO ENQUADRAMENTO DO PROJETO NO PAC

Após os levantamentos do PMH, e com o conhecimento de suas demandas, o loteamento irregular Melissa foi configurado em metas prioritárias, com previsão de intervenção através de recursos próprios da municipalidade e federais (CASCAVEL, 2012). Então, diante da necessidade e de posse destas várias informações sobre os loteamentos irregulares, no ano de 2010, o município motivou-se a se inscrever no Programa de Aceleração do Crescimento–PAC² do Governo Federal. O loteamento Melissa foi selecionado para a modalidade de “Elaboração de Estudos e Projetos de Urbanização de Assentamentos precários”, oferecida pelo Ministério das Cidades, no ano de 2011 (BRASIL, 2011).

O Termo de Referência - TR para o processo de licitação foi elaborado com base em experiências anteriores em regularização fundiária da equipe técnica da SEPLAN, e seguiu o roteiro proposto no Anexo I, da Orientação Operacional nº 02/2011 do Ministério das Cidades-Secretaria Nacional de Habitação. Teve o objetivo geral de estabelecer os requisitos e condições para a contratação de empresa para desenvolver os produtos pertinentes à regularização fundiária do loteamento irregular Melissa. Como objetivo específico, serviu

² O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC foi lançado no ano de 2007 pelo Governo Federal, como



como um planejamento de como monitorar e avaliar a situação final (TRIPP, 2005). O produto final seria a entrega documental de propriedade aos mutuários dos contratos estabelecidos com a COHAVEL, e prever o conjunto de ações necessárias para assegurar que os beneficiários finais, ao término da implementação dos serviços, dispusessem do mínimo, de serviços básicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e os direitos de propriedade dos terrenos, além de riscos ambientais devidamente controlados ou mitigados.

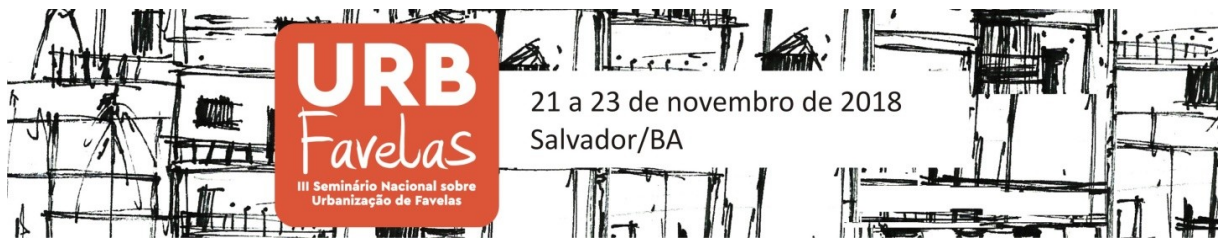
O TR para a Regularização Fundiária se absteve do desenvolvimento de projetos de edificação das unidades habitacionais, apresentando somente a concepção urbanística da implantação das unidades. Tal documento foi analisado e aprovado por técnicos da agência financiadora e era parte integrante do contrato com o Governo Federal.

O ano de 2012 foi despendido com o processo de licitação. Conforme documentos da Superintendência Regional Oeste do Paraná, da Caixa Econômica Federal, a modalidade de licitação foi a de tomada de preço (nº 60/2012) para a aquisição dos serviços em empreitada global, com uma previsão de repasse de 240 mil reais, sendo estabelecido 38 mil reais de contrapartida financeira do Município, em maio de 2012.

Foram consideradas capazes para a realização dos projetos, empresas cadastradas no município de Cascavel/PR que comprovassem a Capacidade Jurídica, de Regularidade Fiscal, a qualificação técnica dos profissional e a qualificação econômico-financeira, conforme as documentações exigíveis do Edital de Licitação e leis específicas. A quantificação dos profissionais para compor a equipe mínima necessária para o desenvolvimento dos projetos e planos, foram descritas no TR como: advogado, arquiteto e urbanista, assistente social, engenheiro agrimensor ou cartográfico, engenheiro agrícola ou agrônomo ou ambiental ou florestal, engenheiro civil e geólogo.

A empresa ganhadora, ao final do ano de 2012, com sede na cidade de Foz do Iguaçu, a 140 km da cidade de Cascavel, ofereceu, pelo desenvolvimento dos trabalhos, a importância de R\$ 187.200,00. Com este desconto, o restante do recurso previsto, de R\$ 52.800,00 poderia ser utilizado para a ampliação do objeto, ação que não aconteceu.

As ações constantes no TR sobre o Contrato de Repasse nº 668174/2011, processo nº 0352834-10 do Ministério das Cidades, começaram a ser supervisionadas pelos técnicos do Município a partir de 2013. O Município estabeleceu, em comum acordo com a empresa



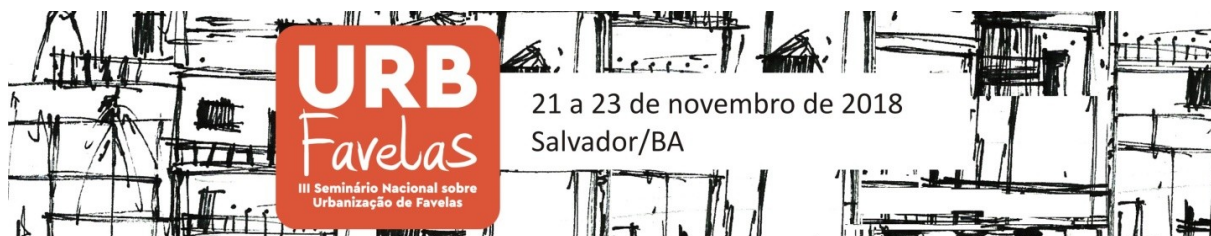
contratada, o planejamento para o desenvolvimento dos trabalhos, envolvendo o acompanhamento, a análise e a aprovação dos produtos, assim como os procedimentos de ordem administrativa e gerencial, necessários para o andamento dos trabalhos. A equipe mínima para acompanhar e verificar os projetos entregues foi composta por servidores do Município e da COHAVEL: um arquiteto e um assistente social, funcionários públicos do primeiro; e um engenheiro civil e um advogado da composição do quadro do segundo. Como “Fiscal de Contrato” foi indicado um servidor municipal, engenheiro civil de carreira.

Observa-se que os trâmites apresentados seguiram os procedimentos necessários e foram desenvolvidos dentro de uma perspectiva de gestão adequada do projeto. Mesmo assim, houve problemas de percurso, conforme se explana na sequência deste texto.

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

A Lei nº 11.977/2009, em sua parte sobre regularização fundiária, representou uma quebra de paradigmas na atenção à cidade no “como ela é”, e não mais, a forma determinista do “como ela deveria ser”. Como comenta Francisco de Oliveira: “[...] não foi o planejamento que enquadrou a exceção, mas foi a exceção que enquadrou o planejamento” (OLIVEIRA, 2003, p.9). Contudo, a desestabilização dos modos de pensar a urbanização do país ampliou as questões sobre o trabalho, a cidade e a política, para outros feixes, com outras relações, que escapam às discussões presentes neste artigo (TELLES, 2010).

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

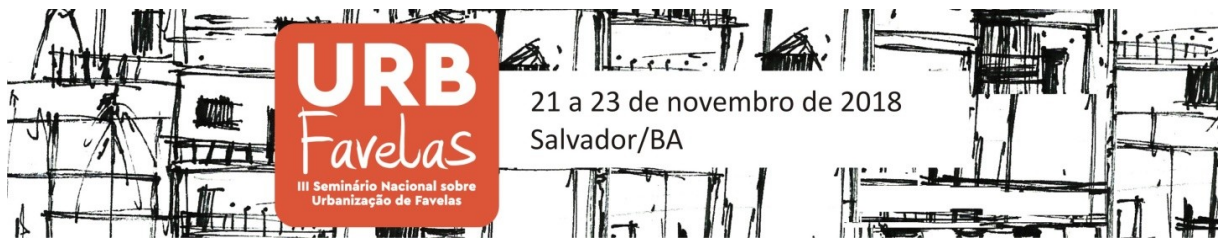


Devido a experiências anteriores em regularização fundiária da equipe técnica, relacionada como fiscais da entrega dos produtos, vários encaminhamentos já haviam sido feitos antes da contratação da empresa para agilizar o desenvolvimento dos projetos, como: cartas de viabilidade das concessionárias do Governo do Estado de água, esgoto, de energia elétrica e declaração de dispensa de licenciamento ambiental, bem como diretrizes básicas municipais da comissão técnica de análise – CTA.

Com a pró-atividade da equipe, também foram feitas várias reuniões com a empresa, sendo a primeira tão logo da publicação da vencedora para entrega da documentação pertinente, pois os trabalhos deveriam ser executados no prazo, relativamente curto, de 300 dias.

Um trabalho de convencimento também foi necessário já que a empresa contratada tinha, entre outras coisas, resistência em se desvincular do desenho do projeto inicial do loteamento, feito em 1996, para readequá-lo à situação implantada e existente no ano de 2013. A orientação foi no sentido de mostrar que as antigas propostas das áreas de utilidade pública, já que ocupadas, não poderiam mais ter o mesmo uso. Estas dificuldades de entendimento dos projetos ocasionaram atrasos nas elaborações dos mesmos, dificuldades de aprovação do parcelamento do solo e solicitações de prorrogação de prazo, já na medição para a entrega do primeiro produto. O Município chegou até ser oficiado pelo Ministério das Cidades, em março de 2013, pois o primeiro desembolso deveria ocorrer, no máximo em 24 meses a partir da assinatura do termo de compromisso firmado em outubro de 2011, sob pena de ser cancelado. Depois disso houve mais duas prorrogações em relação a entrega dos produtos e termo aditivo do prazo de execução do contrato, além de muito desgaste com os funcionários fiscais de projeto quanto a liberação das medições devido a pressões da empresa contratada para os pagamentos.

Com a comunidade também foi feita uma primeira fala, no início de março de 2013, pela equipe técnica e empresa contratada, para esclarecimentos sobre o processo envolvido na regularização fundiária e para firmar um termo de compromisso para o “congelamento da área”. No início dos trabalhos, a empresa contratada fez um plantão social para identificar morador e lote, para posterior verificação com os contratos feitos com a COHAVEL. Mesmo com este trabalho finalizado, novas pessoas se encaminhavam à prefeitura, ao setor de regularização fundiária, tentando forjar um documento de residência no loteamento. Mas, já



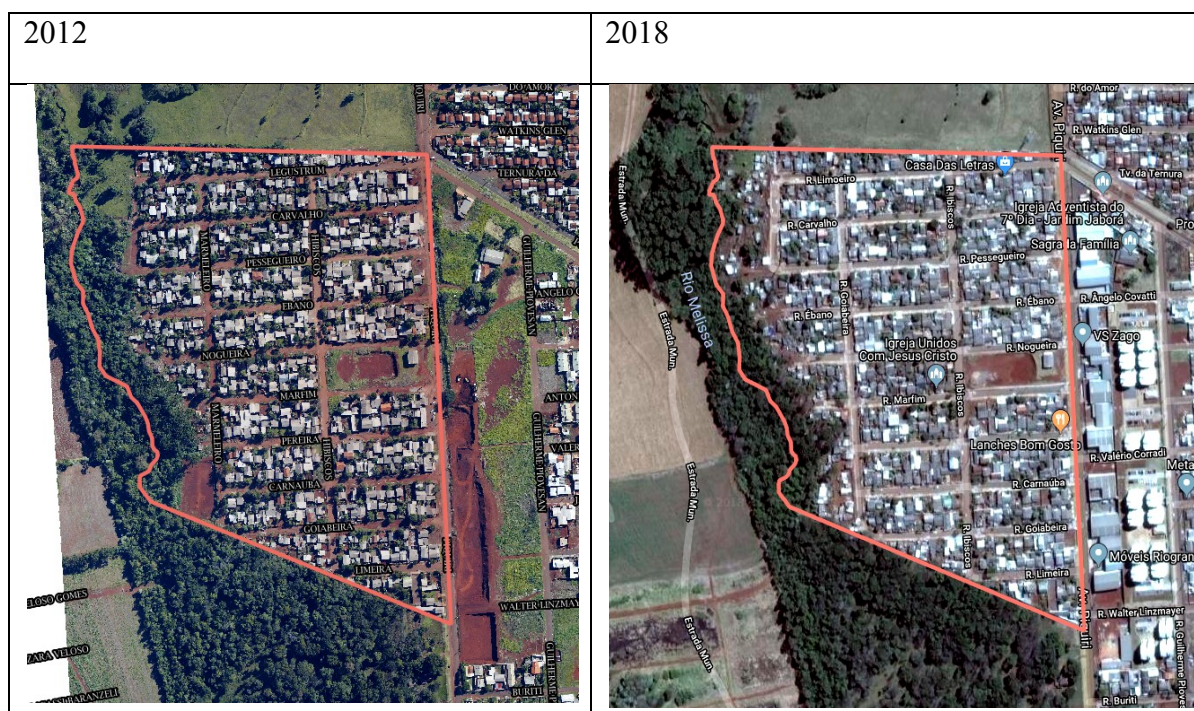
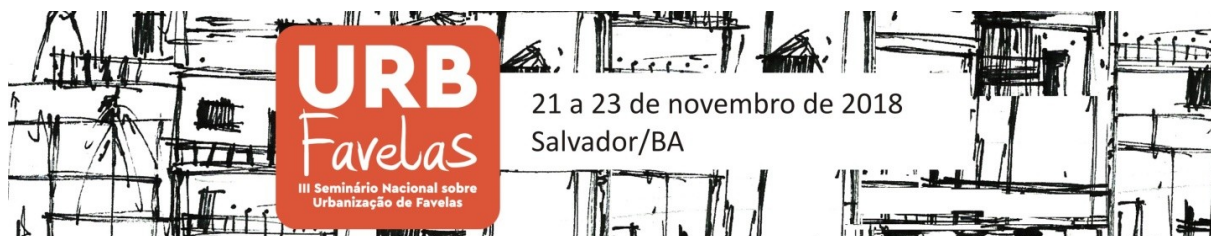
no final do mesmo mês, a empresa contratada começou a oficializar o Município sobre a existência de novas construções onde, na semana anterior de levantamento, não existiam.

[...] Após visita no local, que no final de semana (16/03/2013) a configuração das casas era uma realidade, porém já nesse final de semana (23/03/2013) se constatou que mais de três residências em alvenaria estavam sendo construídas sem os padrões exigidos. Desta situação pode-se deduzir que podem estar ocorrendo invasões por algumas pessoas, em alguns locais do loteamento, visando a finalidade de terem o terreno regularizado. Como estes fatos podem alterar a realidade do diagnóstico da situação – Etapa 01 do Plano já elaborado e entregue [...] na data 28 de março de 2013, em poucos dias (CASCAVEL, 2018).

Na constatação oficializada pela empresa observa-se a execução da regularização fundiária como uma oportunidade de acesso a um benefício por pessoas que não os tem por direito. Estas são manobras e maneiras, de certa parcela da população, de enfrentar os desajustes dentro da rede de ilegalidades: "Indivíduos e suas famílias transitam nessas tênues fronteiras do legal e do ilegal, sabem muito bem lidar com os códigos de ambos os lados e sabem também, ou sobretudo, lidar com as regras que são construídas para sobreviver na adversidade" (TELLES, 2010, p.165). Com isso, o conhecimento sobre o processo de regularização instaurado, mesmo com congelamento de área por fotos aéreas e um compromisso dos moradores em não permitirem um maior adensamento descrito em ata, incitou mais ainda a ocupação, principalmente de áreas de fundo do vale, conforme consta na figura 6.

Observa-se nas imagens da figura 6, que, no ano de 2012, no início do projeto, a área de fundo de vale do rio Melissa estava razoavelmente preservada, havendo algumas ocupações sobre, o que seria em projeto, a futura área da via paisagística, isolando a área verde da parte parcelada. No projeto de regularização, estas ocupações dentro da caixa de rua, seriam relocadas para um campinho de futebol em terra batida, nesta mesma área, onde seriam criados novos lotes. Na imagem de 2018, já se nota a supressão de parte da mata nativa e vários pontos brancos de ocupação atingindo toda a extensão da área verde, inclusive na área do campo de futebol. Atualmente, após novos levantamentos para a revisão do PMH, constatou-se 98 unidades residenciais ocupando a área de fundo de vale (CASCAVEL, 2018).

FIGURA 6 – COMPARAÇÕES ENTRE IMAGENS DE SATÉLITE



FONTE: Geo Portal, CASCAVEL, 2018.

Os avanços de ocupações também se deram nas divisas com terceiros, principalmente na linha de divisa norte (ver figura 7). O vizinho, prevendo problemas maiores iniciou um cercamento de contenção sobre a sua divisa, mas constatou no levantamento topográfico que algumas edificações do loteamento Melissa haviam avançado sobre seu lote. Este exigiu que a COHAVEL, proprietária da área, fizesse a demolição das paredes destas edificações que ocupavam aproximadamente 186,00 m². Em troca, daria sua assinatura e aceite na retificação da área, já que havia divergências na área com os dados constantes em matrícula.

Apesar das demolições serem poucas, o processo foi demorado e se estendeu pelo ano de 2014, devido a um entendimento dos gestores da COHAVEL que reformar e demolir parte das edificações que se encontravam sobre seu terreno e adentravam sobre o lote vizinho não era sua atribuição, enxergando uma ação de improbidade. Houve uma mobilização e composição de acordos entre COHAVEL, Prefeitura, moradores e vizinho para as demolições e readequação da divisa. Estas ações promoveram mais atrasos na conclusão do projeto. Após a resolução destes percalços e com a retificação da área constante em matrícula, o loteamento Melissa foi aprovado e regularizado pelo Decreto nº 12.992 no ano de 2016.

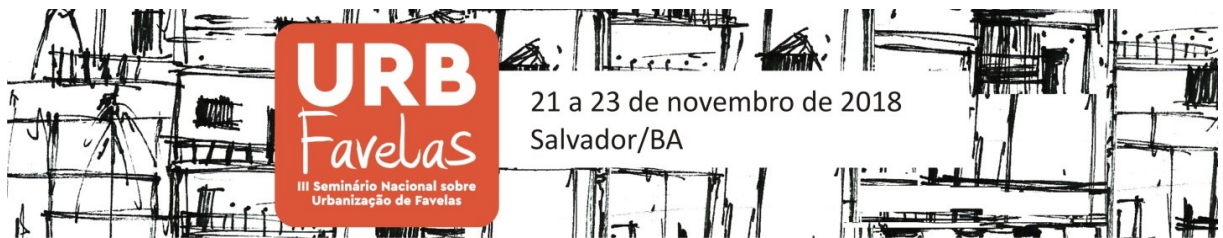


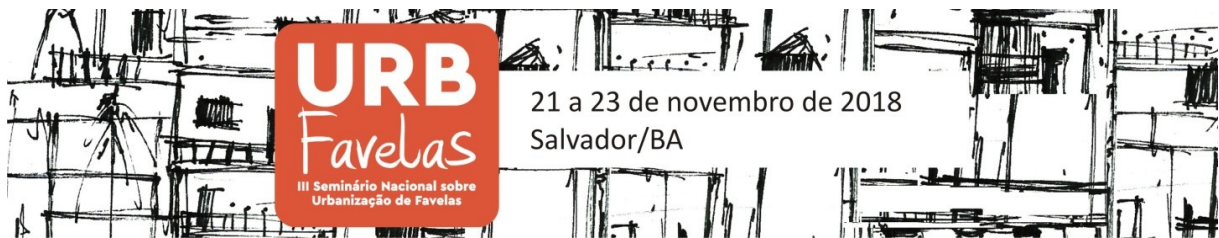
FIGURA 7 – DETALHE DA DIVISA NORTE COM AMPLIAÇÃO DAS OCUPAÇÕES



FONTE: Foto aérea com levantamento topográfico, CASCAVEL, 2018.

Durante esse processo, houve outros desgastes com a empresa, pois esta entendia que sua responsabilidade terminava com a entrega formal do projeto em situação de ser aprovado pelo setor de parcelamento do solo. Contudo, o TR ainda exigia um acompanhamento da entrega documental, inclusive dos trabalhos de cartório, com todos os seus trâmites. Para os fiscais de projeto, o entendimento era de que o produto final não estava concluído. O parecer final sobre os produtos entregues teve fim somente com glosa parcial de produtos no que se refere a parte documental. Foi assumido pela COHAVEL o acompanhamento de revisão dos contratos até a efetiva autorização para escrituração dos lotes, para os beneficiários de direito.

O Termo aditivo com a alteração da vigência do contrato teve seu prazo final definido para fevereiro de 2017, cinco anos após o início do processo licitatório e sete anos após as primeiras organizações de levantamento e planejamento sobre a área.



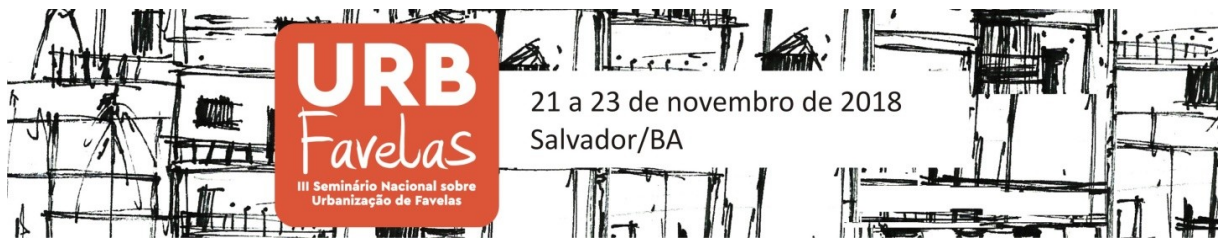
5 AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

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

Este artigo não se ateu às questões que culminaram na formação do loteamento irregular Melissa, mas buscou apresentar, pela metodologia de pesquisa-ação, uma visão geral com relatos dos caminhos percorridos na resolução do problema, desde o levantamento do caso, com os percursos da elaboração de estudos e projetos vinculada ao PAC, até a conclusão da regularização fundiária, ocorrida entre os anos de 2009 até 2017. Nas palavras de Tripp (2005, p.450): “Outra característica do relacionamento recíproco entre pesquisa e prática aprimorada é que não apenas se compreende a prática de modo a melhorá-la na pesquisa-ação, mas também se ganha uma melhor compreensão da prática (...), de modo que a melhora é o contexto, o meio e a finalidade principal da compreensão”.

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

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



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

No desenvolvimento do processo junto a seus beneficiários, a tentativa de resolução do problema da irregularidade, mesmo com o congelamento da área e participação de um grupo de moradores engajados nas discussões, incitaram a ampliação do número de edificações em áreas anteriormente não ocupadas, devido a uma perspectiva oportunista de se “ganhar uma casa” nesta ação. Infelizmente, devido às ocupações de forma precária e predatória a área verde ao longo do loteamento não pode ser preservada, permanecendo esse passivo social-ambiental, sem previsão de resolução até o momento.

Como aspecto positivo da regularização fundiária, avalia-se que, quase imediatamente após a aprovação do loteamento, algumas famílias, que já haviam quitado seus lotes, receberam autorização para registrar sua casa própria. Além disso, com os projetos de infraestrutura em mãos e com recursos do “Fundo Municipal de Habitação”, no final do ano de 2016, foi contratada uma empresa para realizar as obras de pavimentação, implantação de calçadas, sinalização viária e galerias pluviais do loteamento Melissa. Sendo assim, considera-se que, ao menos aos beneficiários de direito está sendo garantida uma melhor qualidade de vida.

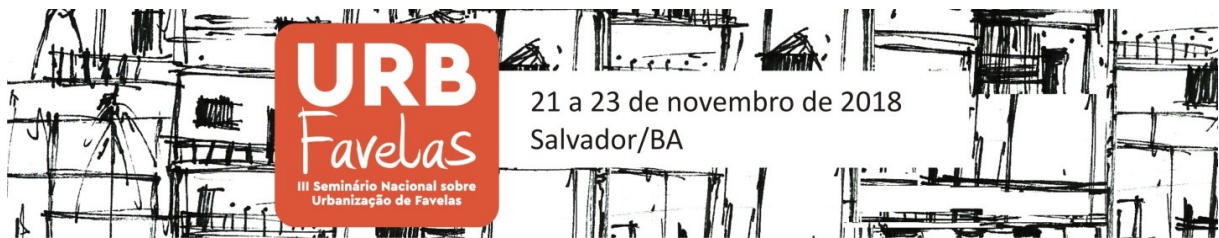
REFERÊNCIAS

- Livro

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

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

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Ed. Argvmentvm, 2010. (Coleção Sociedade & Cultura).



- Artigos e/ou matéria de revista, botetim etc. (Periódicos)

BRASIL (Ministério do Planejamento). (2011) **PAC 2 PARANÁ: 2º Balanço**. Julho-Setembro 2011. Disponível em :<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2011/relatorios-1/PR_WEB.pdf%3e> Acesso jun. 2018.

BRASIL (Ministério do Planejamento). (2010) **Balanço 4 anos. 2007 - 2010**. Disponível em :<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6c57986d15d0f160bc09ac0bfd602e74.pdf>>. Acesso jun. 2018.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e a exceção ou o Estado de Exceção? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais - RBEUR**, v.5, n.1, 2003. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/84/68>> Acesso nov. 2015.

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

- Monografias, dissertações e teses

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

- Leis e Documentos

CASCAVEL (Município). (1992). **Lei nº 2.345, de 11 de dezembro de 1992**. Cria a Companhia Municipal de Habitação de Cascavel e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camaracascavel.pr.gov.br/leis-municipais.html?start=4520>>. Acesso mai. 2018.

CASCAVEL (Município). (2006). **Lei Complementar nº 28, de 27 de janeiro de 2006**. Altera o Plano Diretor de Cascavel, estabelece diretrizes para o desenvolvimento da cidade e das sedes dos demais distritos administrativos e, dá outras providências relativas ao planejamento e à gestão do território do município, nos termos da Lei Federal 10.257/2001, Estatuto da Cidade.

CASCAVEL (Município). (2012). **Lei nº 6.063, de 18 de junho de 2012**. Estabelece a política habitacional no município de Cascavel, instituída pelo Plano Municipal de Habitação e dá outras providências. **Órgão oficial eletrônico [do] Município de Cascavel**. Edição Ordinária, nº 596, Ano IV, Caderono I, Atos do Poder Executivo, p.1-143, 28 jun. 2012.

CASCAVEL (Município). (2018). Secretaria de Planejamento e Urbanismo – SEPLAN. **Relatório com documentos da regularização fundiária do Loteamento Melissa**. 2018. Documentos em word. Responsável: Arq. Karen Alessandra Solek Soares.