



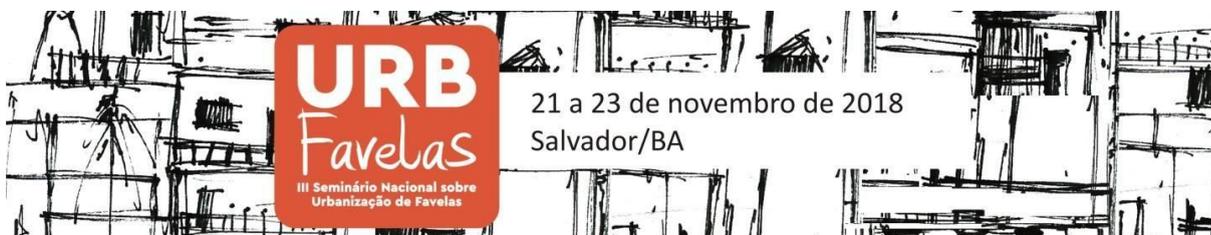
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA: A EXPERIÊNCIA DO NÚCLEO URBANO INFORMAL TAPAJÓS NA CIDADE DE IGARASSU – PE

RESUMO:

Este artigo discorre sobre a experiência do Projeto de Extensão Universitária intitulado “Regularização Fundiária de Assentamentos Habitacionais na Região Metropolitana do Recife”, realizado pela Universidade Federal de Pernambuco em parceria com o Ministério das Cidades, em três áreas do município de Igarassu - PE, sob a orientação da recente Lei 13.465/2017. O trabalho vale-se da vivência e compreensão dos estudantes de graduação e pós-graduação sobre a importância da atividade de pesquisa em extensão universitária, não só no âmbito do projeto de facilitar a concessão da posse jurídica da terra a população, como também aproximar as relações entre academia, instâncias governamentais e, sobretudo, a comunidade beneficiada, garantindo a esta o direito à cidade. Busca-se ressaltar aqui a experiência do Núcleo Urbano Informal Novo Tapajós o qual compreende um núcleo urbano consolidado e bem integrado à malha urbana de Igarassu.

Palavras-chave: Projeto de extensão. Regularização fundiária. Tapajós.

ST-4: A Nova Lei de Regularização Fundiária.



1 INTRODUÇÃO

O projeto de extensão para a regularização fundiária de núcleos urbanos da UFPE é um processo, ainda em andamento, de um projeto nacional fomentado pelo Ministério das Cidades (MCidades) cujo fim é a regularização fundiária em assentamentos urbanos informais consolidados no território brasileiro. Em Pernambuco, no município de Igarassu, a ação se realiza como uma experiência piloto, especificamente nos bairros de Posto de Monta, Tapajós e Manancial. Como um fruto da cooperação entre a Universidade Federal de Pernambuco, o MCidades, a Prefeitura Municipal de Igarassu e o Cartório de Registro Único de Igarassu, a ação de regularização é executada por uma equipe interdisciplinar, formada por professores, pesquisadores e alunos de graduação e pós-graduação de diversos cursos, responsáveis pela mediação entre a universidade, o poder público municipal e a população.

A importância deste projeto reside na garantia do direito à terra urbana à população de baixa renda, que atualmente ocupa terrenos públicos de forma pacífica, tendo ali consolidado suas residências. A insegurança fundiária e a distribuição desigual das infraestruturas e serviços urbanos são aspectos que incidem sobre o usufruto do direito à cidade. Assim, o projeto busca promover a integração urbanística e fundiária das localidades trabalhadas à malha urbana do município, garantindo às famílias moradoras a segurança jurídica de posse.

Como atividade extensionista, o projeto tem por objetivo principal o atendimento a demandas da sociedade, mas envolve igualmente a capacitação de estudantes para atuar a serviço da cidadania e do bem-estar social, além da produção de novos conhecimentos. Dentre as ações realizadas em Tapajós, ressaltam-se o levantamento e análise da situação fundiária, socioeconômica e urbanística dos assentamentos habitacionais, a identificação dos aspectos necessários à regularização, e o encaminhamento de processos de legalização de propriedade da terra, enfatizando ainda o plano urbanístico de melhorias espaciais do lugar e minimização dos impactos ambientais locais. Para isso, conjugaram-se atividades: acompanhamento semanal das localidades por meio de visitas de campo; levantamento topográfico e cadastro



físico, sensibilização comunitária em atuação conjunta e direta à atividade de pesquisa cadastral; elaboração e distribuição de material informativo; promoção de reunião com moradores a fim de gerar o debate e incentivar a participação da comunidade no processo, além das informações ofertadas sobre os procedimentos jurídicos necessários a regularização, titulação e posse da terra.

Contudo, este artigo não se esgota na mera exposição das etapas do projeto e nas consequentes dificuldades, mas procura também, na visão dos alunos bolsistas, ressaltar a relevância da extensão universitária no contexto da promoção do desenvolvimento social urbano, trazendo reflexões quanto ao papel do arquiteto e urbanista, do geógrafo, do engenheiro cartográfico, do politólogo, do advogado e do assistente social nas políticas públicas que asseguram o direito à cidade, sem deixar de lado a natureza interdisciplinar das atividades, fundamental para que se atenda adequadamente a todos os objetivos e etapas desta ação.

2 A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA E SUA IMPORTÂNCIA PARA NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

Regulamentadas pela Resolução 09/2007 do Conselho Coordenador de Ensino, Pesquisa e Extensão, as atividades realizadas em um projeto de extensão universitária atuam buscando a aproximação entre a universidade e a sociedade por meio da produção, socialização, memória e difusão de conhecimentos. As ações desempenhadas visam a transformação social pela busca da resolução dos problemas e atendimento das demandas sociais de forma a estabelecer uma relação de troca contínua de experiências entre academia e a população, tendo como alvo os grupos e comunidades impossibilitados de adquirir tais serviços da maneira convencional.

É de conhecimento “universal” os problemas ocasionados pela desigualdade social aliados à não garantia dos direitos humanos fundamentais previstos na Constituição Federal. Ainda

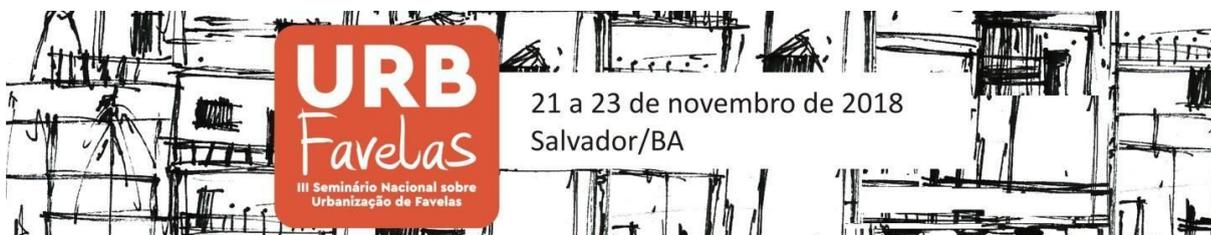


assim, é preciso ter atenção ao aspecto da ocupação do solo e, conseqüentemente, da deplorável situação das moradias nos assentamentos irregulares em Pernambuco, resultantes de um intenso processo de urbanização que não foi acompanhado por políticas públicas e sociais que assegurassem qualidade de vida e habitabilidade à população. Isso se reflete na configuração espacial das cidades, a partir do momento que, não tendo outras opções, a população com baixo poder aquisitivo se apropriou de espaços (muitas vezes residuais) em terras públicas e privadas para estabelecerem ali suas residências.

Pesquisas da Secretaria Nacional de Programas Urbanos confirmam esse cenário, apontando índices alarmantes: cerca de 12 milhões de domicílios urbanos ocupados por população de baixa renda são irregulares. (MCIDADES, 2007, p. 19)

É na intenção de prover a segurança urbana à essa população marginalizada que estruturam-se as ações do projeto de Regularização Fundiária de Assentamentos Habitacionais na Região Metropolitana do Recife, pautados na Lei 13.465/2017, a qual define em seu art. 90 a regularização fundiária como conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.”

Com isto em vista, O Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), estabeleceu uma parceria com o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) para promover a regularização fundiária em todo o estado, em regiões que vão desde sítios históricos a locais mais afastados de periferia. Observando-se, então, as demandas sociais de regularização fundiária na cidade de Igarassu, o Projeto de Regularização Fundiária, em tela, valeu-se de um cenário favorável composto pela ocorrência de terrenos públicos com assentamentos consolidados, a implantação da MP nº 759 posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017, que propõe medidas para desburocratizar os processos de registro de propriedade de imóveis e, principalmente a parceria, já existente, entre o MCidades e a Universidade Federal de Pernambuco, que por sua vez havia experienciado um processo semelhante na área do Córrego da Batalha junto a Secretaria de Patrimônio da União



(SPU), na Região Metropolitana do Recife (RMR). Diante dessa convergência de aspectos que tornavam a área propícia a implementação do projeto, o Ministério das Cidades acionou a UFPE e a prefeitura de Igarassu para que o mesmo pudesse ser colocado em prática e disponibilizou recursos, financeiros e técnicos, para beneficiar 1000 famílias residentes nessas localidades de interesse social.

Diante de tais conjunturas identificam-se, em Igarassu, as áreas de Posto de Monta, Tapajós e Manancial, como locais potenciais aptos a passarem pelo processo de regularização, a partir de sua integração urbanística e fundiária com a malha urbana da cidade. Enxergando a nova Lei 13.465/2017, como um instrumento governamental facilitador, a parceria busca conceder às famílias moradoras a titulação das unidades residenciais, junto à prefeitura de Igarassu através do Cartório de Registro local, garantindo assim, a segurança jurídica de posse da terra e, com isso, o exercício pleno do direito à moradia e por parte dessa população.

Além da importância histórica que detêm por ser um dos primeiros núcleos de povoamento do Brasil, Igarassu, uma das cidades componentes da Região Metropolitana do Recife, não foge deste problema. E apesar de algumas melhorias nas proximidades devido ao evento da Copa, os investimentos privados não beneficiaram os contingentes menos favorecidos da população local acirrando as condições de pobreza, a exemplo do Loteamento Tapajós.

3 HISTÓRICO DO LOTEAMENTO TAPAJÓS E DESENVOLVIMENTO DO PROJETO NA ÁREA

O Loteamento Tapajós, situado no bairro Cruz de Rebouças, Igarassu-PE, sob matrícula do Cartório Geral de Imóveis de Igarassu nº 3.400, foi constituído através de um desmembramento do Sítio dos Tapajós, aprovado pela Prefeitura de Igarassu e registrado no Cartório em 04 de março de 1982. Segundo os 56 assentos registrais desta Douta circunscrição cartorária, a área do loteamento condensa 39.732,65 m² (trinta e nove mil,



setecentos e trinta e dois metros quadrados e sessenta e cinco decímetros quadrados), medindo ao norte 215,50m, ao sul 279,50m, ao leste 162,80m e ao oeste 158,20m. Limita-se ao norte com a Rua Luciana Paiva Souza;; ao sul com a Granja Santa Cruz, oeste com área remanescente do Sítio Tapajós e a leste com a terra de propriedade de Maria do Carmo Rabelo de Paula. Tal empreendimento foi realizado pelo atual espólio João Leite Nogueira Paz, tendo como inventariante Guiomar Leite Nogueira Paz, doméstica, viúva, residente em Recife-PE.

Em 1993, a Prefeitura procedeu alterações na planta do loteamento Tapajós, promovendo um novo desenho no arruamento, deslocando a anterior rua Estrada Velha mais a leste, renomeando-a como Rua José de Hollanda, tendo, por conseguinte que diminuir as dimensões dos lotes originários para ceder espaço para essa nova via: lote 8 da quadra E, lote 10 e 11 da quadra H e lotes 25 e 26 da quadra I. Assim, a área da antiga Estrada Velha serviu de espaço para novas habitações/lotes, conforme informações em anexo, perfazendo um total de área em 44.220,00 m².

Devido à carência de leis, de instrumentos de regularização fundiária e de planejamento urbano, a saída encontrada pelo Poder Público Municipal para titular os ocupantes do Loteamento Tapajós foi proceder a desapropriação de 80 lotes e “transferir a posse” aos ocupantes sob regime de CDRU (Concessão de Direito Real de Uso). Os ocupantes (concessionários) não detiveram a propriedade, mas apenas a posse ao direito de uso sobre os lotes. O poder público (concedente) detivera a propriedade e seus atributos. Talvez para a frustração de muitos ocupantes, este foi à época o único meio viável de regularização, que tinha um caráter precário, pois a natureza da CDRU é contratual, podendo o Poder Público cedente requerer a posse a qualquer tempo. Assim, fatidicamente, sob o aspecto registral, o Loteamento de Tapajós detém parte de seus lotes sob a dominialidade pública e parte sob a dominialidade do Espólio João Leite.

A Lei 13.465 de 2017 traz novos procedimentos e instrumentos se propondo destravar e facilitar a regularização fundiária. No Artigo 9º, instituiu no território nacional normas gerais



e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (sob a sigla de Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Sobre a conceituação de áreas que sejam passíveis de regularização, o Artigo 14, inciso III conceitua de núcleo urbano informal consolidado como sendo aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

A Regularização com essa nova Lei passa ser processada nas expensas dos municípios, ou seja, será em forma de processo administrativo que segue rito de passagem segundo o Artigo 28 da mesma Lei. Como o município é um dos legitimados (dentre outros elencados no Artigo 14) a abrir esse processo, assim procedeu instauração do Processo de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) nº 486/2017, instaurada pela portaria nº 054/2017. A qualificação de Reurb-S se deu pela possibilidade aventada no Artigo 13, inciso I da lei que torna aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda. Como explica, de forma mais generalizada, o portal eletrônico de habitação do Ministério das Cidades:

regulamentada pela Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) propõe, em linhas gerais, desburocratizar o registro de propriedades de imóveis, reduzindo as etapas para a sua legalização. A medida beneficia, principalmente, moradores de baixa renda que ocupam moradias urbanas informalmente. Um dos efeitos da nova lei é o reconhecimento administrativo do usucapião (aquisição de direito de posse) em todas as modalidades, além da efetivação do direito real de laje, que torna possível a titulação de duas famílias residentes em unidades habitacionais no mesmo lote. (JORNALISMO ABC, 2017)



Neste contexto, o projeto se estrutura metodologicamente no atendimento às seguintes etapas gerais: diagnósticos e levantamentos preliminares para compreensão da situação fundiária, socioeconômica, urbanística e ambiental dos assentamentos habitacionais estudados; identificação das condições necessárias e consolidação do projeto de regularização fundiária e urbanística; e encaminhamento dos processos de titulação que asseguram a legalização de posse das terras, assim como dos projetos contendo diretrizes de melhorias urbanísticas e ambientais.

Os participantes do projeto estão subdivididos nas equipes de cartografia, trabalho social (mobilização comunitária e cadastro socioeconômico), planejamento urbanístico e trabalho jurídico. O objetivo dessa distribuição é sistematizar atividades de natureza comum, integrar de forma interdisciplinar, mas mantendo a noção de que é fundamental a ampla cooperação entre os grupos de trabalho para o desenrolar das atividades do projeto.

As ações desempenhadas organizaram-se majoritariamente em atividades de campo semanais nos locais trabalhados (quando ocorrem simultaneamente às atividades de levantamento topográfico, cadastro físico e sensibilização comunitária), para obtenção de dados e constante acompanhamento junto aos moradores do andamento do processo, além de tarefas internas de pesquisa, organização de informações, tabulação e tratamento dos dados, e elaboração de materiais do projeto. Sobretudo, vêm sendo realizadas, junto às comunidades, reuniões que têm importante papel enquanto mecanismos de acompanhamento e escuta sobre os interesses coletivos, fortalecendo a participação popular.

No âmbito do levantamento de condições físicas da área, buscou-se primeiramente analisar os dados cartográficos preexistentes ao projeto, em seguida realizadas visitas técnicas de reconhecimento ao local de intervenção e de contatos com os beneficiários, para iniciarem-se as atividades de campo, em 13 de julho de 2017. Os novos levantamentos geodésicos que se utilizaram de posicionamento por satélite do grupo Global Navigation Satellite System



(GNSS), a base “Tapajós” foi instalada na Praça Cruz de Rebouças, localizada à margem da rodovia BR 101, km 25, que liga a cidade de Igarassu à cidade do Recife, em Pernambuco. Nas semanas que se seguiram, pontos estratégicos de posicionamento foram levantados a fim de precisar morfologicamente a área, aliando diferentes tecnologias que incluem drone, estações totais, trenas manuais, entre outros, materializando as definições de lotes, quadras, edificações e afins.

Figura 01: Base “Tapajós” montada por estudantes e professores de cartografia.



Fonte: Equipe técnica UFPE, julho de 2017.

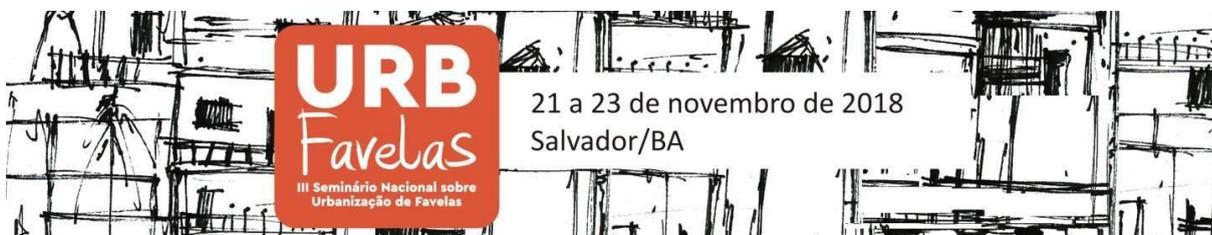
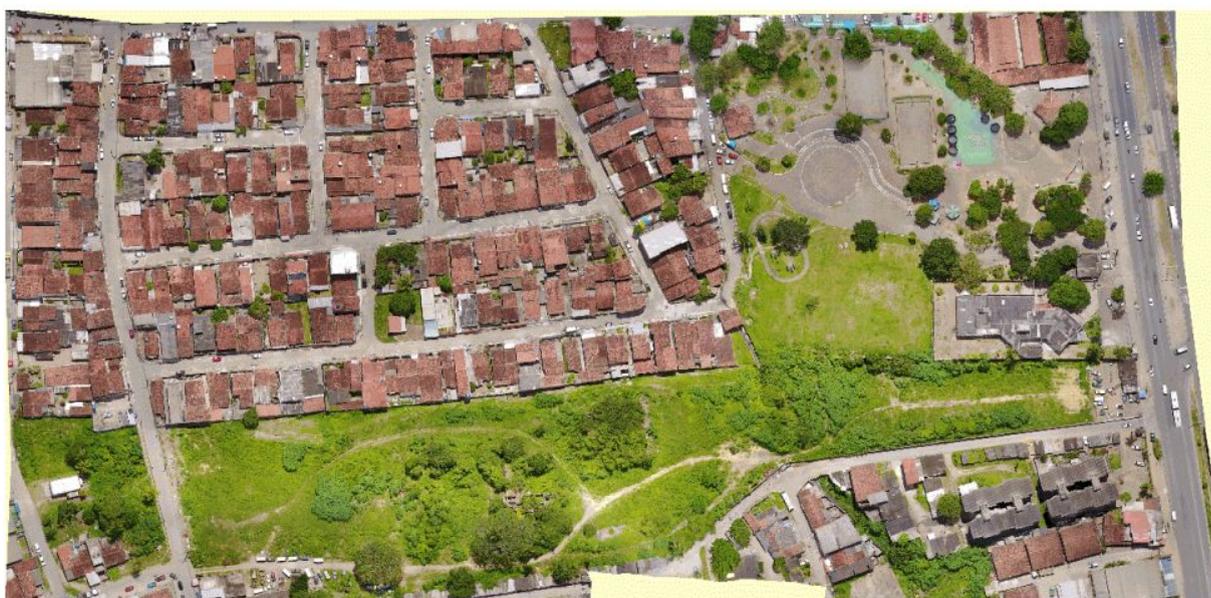


Figura 02: Fotografia aérea do Loteamento Tapajós obtida através de voo de drone.



Fonte: Equipe técnica UFPE, julho de 2017.

Aliada aos levantamentos cartográficos, se coloca a equipe de mobilização social não apenas como coletora de dados socioeconômicos, mas como ponte de aproximação entre o projeto e a comunidade. Partindo desse panorama, foram realizadas reuniões internas à equipe para instaurar o projeto enquanto atividade a ser desenvolvida pela UFPE e ainda reuniões entre as equipes técnicas e a população, com objetivo de informar e fomentar a participação social no andamento do projeto.

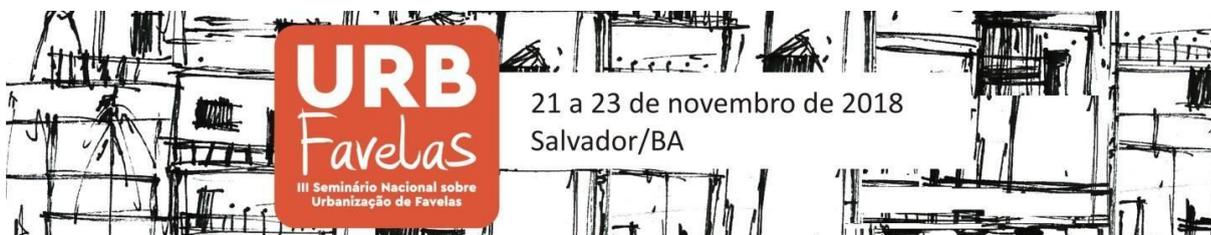


Figura 03: Reunião realizada pelo projeto junto à comunidade de Tapajós.



Fonte: Equipe técnica UFPE, julho de 2017.

O processo de cadastro socioeconômico se deu de maneira muito próxima à comunidade, ocorrendo em situação de coleta de dados por visitas feitas individualmente a cada unidade construtiva do Loteamento Tapajós, que posteriormente foram associadas ao censo oficial do IBGE de 2010, de forma a buscar maior retidão no levantamento das informações. Ainda nessas visitas, foi realizada a selagem cadastral das edificações, que compunham um número cadastral de acompanhamento da unidade ao longo do projeto.



Figuras 04 e 05: Selagem realizada em edificação do loteamento Tapajós.

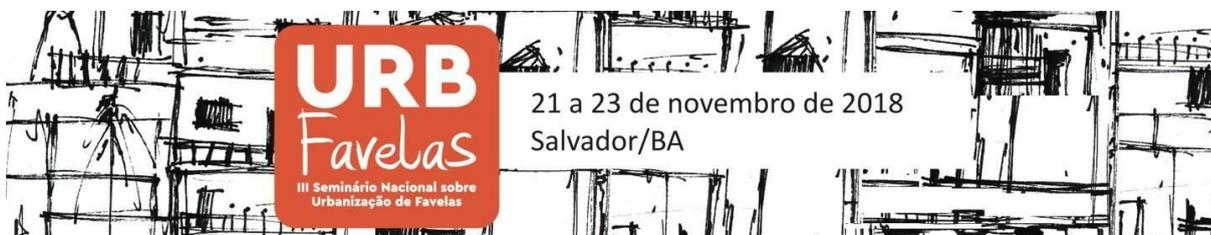


Fonte: Equipe técnica UFPE, julho de 2017.

Figuras 06: Estudantes realizando cadastro socioeconômico em visita.



Fonte: Equipe técnica UFPE, julho de 2017.

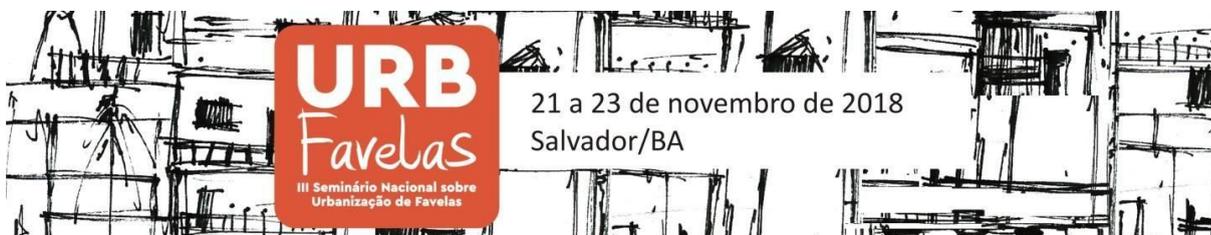


No que concerne a projeto urbano, os princípios que orientaram o plano urbanístico se fundamentam nos conceitos da Conservação Urbana Integrada, do Direito à Cidade e da Gestão Democrática, diretrizes estas estabelecidas pelo Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001) que abriu novas perspectivas para a regularização fundiária de assentamentos consolidados em áreas carentes.

Assim, o objetivo fundamental do Plano Urbanístico é possibilitar que ocorra de fato a titulação dos imóveis para os moradores dos assentamentos, objeto do projeto geral que inclui além de Tapajós, as áreas de Posto de Monta e Manancial, pertencentes ao município de Igarassu. Dentro destes fundamentos, destaca-se aquele do estabelecimento dos direitos fundamentais da cidadania no acesso à terra e aos equipamentos e infraestruturas urbanas necessárias à melhoria das suas condições de vida. Ou seja, superar a visão de que a titulação é um fim em si mesmo, e compreendê-la como o início de um processo de inclusão social e de conquista do direito à cidade, principalmente se consideradas as propostas de melhorias nas condições urbanísticas básicas do lugar.

Nessa direção, todos os procedimentos adotados para elaboração deste Plano se guiaram pelas premissas (i) da sustentabilidade urbana na forma do ordenamento urbano com sustentabilidade ambiental; (ii) da relação de proximidade entre os moradores da comunidade e (iii) da necessidade de articulação entre elas e os atores institucionais envolvidos no processo. As premissas citadas favorecem a construção de uma metodologia de caráter interdisciplinar fundada nos preceitos que orientam a regularização fundiária.

O Plano Urbanístico, além de responder ao Diagnóstico realizado, levou em consideração as particularidades da área, o que permitiu a formulação das diretrizes para a implantação das infraestruturas e das orientações de ocupação do solo, em consonância com essa especificidade. Ademais, tratando-se de um Plano Urbanístico e de Regularização Fundiária, apresenta indicações acerca dos lotes a serem retificados e/ ou suprimidos, além daqueles passíveis de cobrança onerosa. Tais diretrizes foram fundamentadas, como anunciado, na Conservação Urbana, entendida como uma forma de intervir em estruturas materiais urbanas,



reconhecendo o seu valor cultural e ambiental e buscando integrá-las ao processo de desenvolvimento urbano. Tal forma de pensar e propor se adequa plenamente ao caso da comunidade instalada na área de Tapajós. Afinal, trata-se de um assentamento consolidado, dotado de estruturas materiais plenas de significado cultural para os seus moradores, mas que necessita de intervenções urbanísticas que promovam melhoria na qualidade ambiental do local.

Sem perder de vista este referencial teórico, foram adotados, para a elaboração do Diagnóstico, os procedimentos abaixo relacionados que, em suas linhas centrais, correspondem à sua estrutura organizacional. Análise (i) da localização do assentamento de Tapajós em relação aos eixos de acessibilidade e de transporte público e (ii) da topografia, irregular. Verificação dos determinantes legais norteadores de aspectos urbanísticos a serem considerados no Plano. Recuperação do histórico da ocupação, evidenciando, que se trata de um assentamento consolidado – cuja proposta urbanística para a regularização fundiária deve ser considerada à luz da Conservação Urbana. Levantamento dos problemas das infraestruturas com ênfase nos problemas de drenagem, esgotamento sanitário e de circulação, problemas agravados pela densidade construtiva.

Quanto à proposta do Plano Urbanístico, foram levados em consideração os aspectos acima apontados que conferem a área indesejáveis níveis de qualidade das infraestruturas, com problemas de acessibilidade e mobilidade, cujos moradores estão sujeitos à riscos ambientais, provocados pelas características da ocupação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

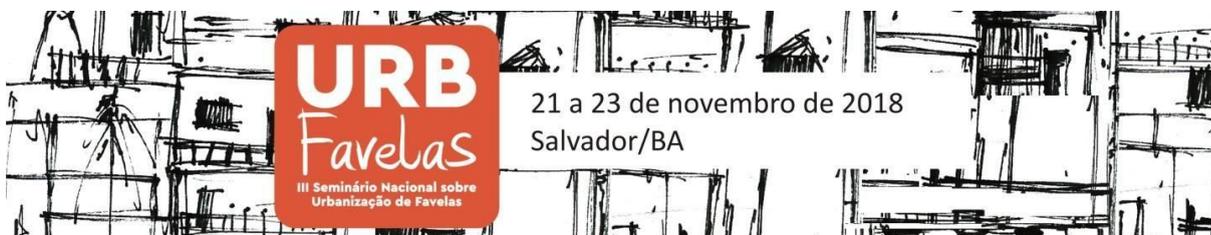
Colocadas essas conjunturas, pode-se afirmar que o êxito do projeto aqui apresentado se dá a partir do envolvimento participativo entre a comunidade e a universidade, que atua na implementação dos processos referentes aos, já citados, levantamentos de dados cartográficos, socioeconômicos e urbanísticos, além de realizar contato direto com os moradores criando uma interface entre o conhecimento acadêmico e a experiência popular, enriquecendo o processo de formação acadêmica dos extensionistas e proporcionando os benefícios da



titulação às comunidades.

Ainda nesse sentido, destaca-se a importância do projeto no incentivo às trocas de conhecimento dentro da academia promovidas pelas relações interdisciplinares que agregam equipes de diferentes áreas e níveis. Valendo-se disto, é possível fomentar as discussões inerentes às questões trabalhadas dentro do projeto e, a partir dessas interações, lograr soluções mais adequadas às necessidades identificadas ao longo deste.

Diante disso, é importante evidenciar o papel articulador da mobilização social ao longo de todo o projeto, bem como a precisão estabelecida pela equipe cartográfica, além da sensibilidade explicitada no plano urbano, visando assegurar que os beneficiários obtenham um resultado eficaz e de boa qualidade, garantindo aos mesmos o pleno exercício de seus direitos constitucionais relativos à moradia.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.** Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13465-11-julho-2017-785192-publicacaooriginal-153723-pl.html>>. Acesso em: 26 de junho de 2018.

JORNALISMO ABC. **MCidades e TJPE articulam sobre Lei de Regularização Fundiária no estado.** Disponível em:

<<http://abc.habitacao.org.br/mcidades-e-tjpe-articulam-sobre-lei-de-regularizacao-fundiaria-no-estado/>>. Acesso em: 27 de junho de 2018.

PORTAL ELETRÔNICO DE CIDADANIA E JUSTIÇA DO BRASIL. **Conheça o novo plano de regularização fundiária.** Disponível em:

<<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/07/conheca-o-novo-plano-de-regularizacao-fundiaria>>. Acesso em: 26 de junho de 2018.

PORTAL ELETRÔNICO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Termo De Execução Descentralizada (TED).**

Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/convenios-e-transferencias/termo-de-execucao/termo-de-execucao-descentralizada>>. Acesso em: 26 de junho de 2018.

PORTAL ELETRÔNICO MPGO. **Assentamentos Urbanos Informais.** Disponível em:

<<http://www.mpgo.mp.br/portal/news/assentamentos-urbanos-informais#.WfpizNCnHIW>>. Acesso em: 27 de junho de 2018.

PORTAL ELETRÔNICO UFPE. **A ProExc.** Disponível em:

<<https://www.ufpe.br/proexc/sobre>>. Acesso em: 27 de junho de 2018.

ROLNIK, R. et al. **Regularização fundiária Plena: Referências Conceituais.** Brasília : Ministério das Cidades, 2007.