

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO
IV CONGRESSO DE DIREITO URBANÍSTICO
“DESAFIOS PARA O DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO NO SÉCULO XXI”

PAPER

**A Regularização Fundiária no contexto da
Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro**

Andrea Oberrather¹

Denise Bonat Pegoraro²

O CONTEXTO DE PORTO ALEGRE

Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, situada ao leste do estado, com 470,25 Km² de área, está limitada ao sul e oeste pelo rio Guaíba e ao norte e leste por municípios integrantes da região metropolitana. É o principal município da RMPA³ com 1,403 milhões de habitantes⁴ em 2004 e uma taxa de crescimento populacional de 1,35% ao ano. Sua população está mais concentrada na metade norte, onde também se encontram os grandes equipamentos urbanos de escala metropolitana, como aeroporto, rodovias federais, trem e outros. Possui uma cadeia de morros que, de uma certa forma, foi uma barreira natural à expansão urbana para a metade sul, a qual possui características mais rurais, com áreas que ainda mantém suas características naturais, sendo que também contém assentamentos populacionais consolidados.

Assim como a maioria das grandes cidades brasileiras, Porto Alegre sofreu nas últimas décadas um acelerado processo de crescimento urbano, principalmente através da desordenada produção urbana informal, resultado da implantação de loteamentos e ocupações irregulares e clandestinos, quase sempre localizados nas áreas periféricas da cidade. Na parte norte dos morros, denominado bairro Partenon e nas zonas limítrofes com os municípios de Alvorada e Viamão, estão concentradas a maior parte dos assentamentos irregulares ou clandestinos⁵, constituindo-se em periferias sub-estruturadas. Possuía em 2004, 836 áreas irregulares, sendo que 477 são vilas ou

¹ Arquiteta, graduada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em 1989, técnica da Secretaria do Planejamento Municipal da Prefeitura de Porto Alegre, desde março de 2000. Coordenadora do Projeto Integrado – Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro. E-mail: andrea@spm.prefpoa.com.br

² Arquiteta, graduada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) em 1987, técnica da Secretaria do Planejamento Municipal da Prefeitura de Porto Alegre, desde julho de 1997. E-mail: pegoraro@spm.prefpoa.com.br

³ RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre, composta por 31 municípios e com 3,974 milhões de habitantes.

⁴ Dados extraídos do Cd-Rom - Como anda a metrópole de Porto Alegre / Rosetta Mammarella, coordenadora - Porto Alegre: FEE; Metroplan; UFRGS, 2006.

⁵ Classificação usada pela Prefeitura para irregular – assentamento que não concluiu sua aprovação nos órgãos competentes e clandestinos - para aqueles que não entraram com nenhuma documentação para sua aprovação.

PROJETO ESPECIAL NO PDDUA

Entre importantes instrumentos de intervenção no solo urbano contidos no PDDUA estão os Projetos Especiais. Estes, no seu desenvolvimento, possibilitam identificar as prioridades e monitorar os ajustes necessários ao Plano Diretor como um todo, gerando propostas e debates sobre transformações de curto prazo .

Projeto Especial , como explicita o PDDUA, é “*aquele que exige uma análise diferenciada, devendo observar acordos e condicionantes específicos.*” Considera-se pertinente o desenvolvimento destes projetos em grandes áreas da cidade que, por suas peculiaridades, características e conflitos merecem ser solucionados de forma criativa, com normas próprias e diferenciadas.

Na Estratégia de Produção da Cidade⁶ está inserido o Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro, um *projeto especial* que implementa vários instrumentos do PDDUA, especialmente suas estratégias. Como resultado imediato permite construir um processo participativo na Lomba do Pinheiro, articulando e descentralizando o planejamento das ações que promovam o desenvolvimento urbano. O projeto, desta forma, representa um avanço significativo no processo de gestão e planejamento praticado no Município de Porto Alegre, à medida que possibilita o detalhamento e aprofundamento das características físicas, sociais e econômicas da região. Permite, igualmente, uma articulação permanente entre os diversos órgãos municipais e as respectivas ações de planejamento local, além de identificar oportunidades de desenvolvimento considerando-se potencialidades e as identidades próprias do local.

O Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro é uma experiência piloto. Busca o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho projetual, como instrumento de promoção de um planejamento mais gerencial e participativo, dentro de uma visão estratégica e menos normativa.

Apresenta uma maneira eficiente de intervir na realidade, a medida em que procura articular ações e promover soluções integradas, além de potencializar a atuação municipal, servindo, inclusive, como subsídio para a hierarquização de investimentos a ser demandados via Orçamento Participativo. Com isto é possível promover uma interação maior entre o Poder Público e a sociedade, buscando formas de financiamento.

É aplicado como um importante instrumento urbanístico que busca a qualificação ambiental, através da promoção pública e privada, com a necessária articulação entre visões técnicas contraditórias, tendo como referência o marco teórico da sustentabilidade.

A REGIÃO DA LOMBA DO PINHEIRO

A região da Lomba do Pinheiro está situada no limite leste de Porto Alegre, fazendo divisa com o município de Viamão. É uma área desvinculada da malha urbana contínua e compacta, que engloba parte dos bairros Agronomia e Lomba do Pinheiro, com superfície de aproximadamente 3.214 há. Constitui-se numa parcela do território

⁶ L.C. 434/99. Parte I, Título II art 3º, Das Estratégias, Capítulos I, II, III, IV, V, VI, VII, respectivamente da Estruturação Urbana; da Mobilidade Urbana; do Uso do Solo Privado; da Qualificação Ambiental; da Promoção Econômica; da Produção da Cidade; do Sistema de Planejamento, art 4º ao art 25.

municipal que se destaca pela presença de valores naturais significativos para a cidade, com influência na Região Metropolitana. Sua principal via, Estrada João de Oliveira Remião, se encontra sobre o divisor de bacias de dois importantes arroios de Porto Alegre, o Dilúvio e o Salso. No entanto, tem sido ao longo dos anos uma alternativa de assentamentos habitacionais bastante desorganizados, apresentando ausência ou precariedade no atendimento de serviços públicos, com sérios problemas de infraestrutura, saneamento básico e situações de risco, além de uma intensa degradação ambiental.

Seus moradores somam 63.970 habitantes⁷. São famílias oriundas na sua maioria do interior do Estado, geralmente de baixa renda, em média 2,92 salários mínimos por chefe de domicílio⁸. Esta origem justifica a morfologia urbana da região, que se constitui de lotes urbanos convencionais, com pátios onde se plantam árvores e se criam animais domésticos. As edificações são na sua maioria casas unifamiliares, muitas semiprontas ou em processo de melhoria.

A comunidade está organizada em diversas associações de moradores, relativas às vilas onde moram, e tem uma significativa trajetória de participação nas conquistas da região. Através da mobilização comunitária, a população conseguiu a atenção do poder público para a implantação de redes e serviços essenciais. Mais recentemente tem atuação ativa no Orçamento Participativo, conquistando urbanização e melhorias dentro das vilas, assim como dentro da região.

Trata-se de uma região em transformação. Até meados dos anos 60, localizavam-se ali propriedades rurais que produziam hortifrutigranjeiros e leite, para abastecer parte da cidade. As principais vias de circulação já existiam, porém eram estradas de chão batido, praticamente sem infraestrutura.

No entanto, com o intenso processo de urbanização das cidades que teve início por volta daquela época, esta situação começou a mudar. Alguns proprietários passaram a lotear suas glebas, oferecendo alternativa de moradia, principalmente para pessoas de baixa renda, pois receberam com isto maiores vantagens financeiras do que se mantivessem suas propriedades com a produção rural. São da década de 60 os primeiros loteamentos, sendo que nos anos 70 houve uma verdadeira explosão de loteamentos e ocupações nesta região⁹.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano¹⁰ encarava boa parte da região pelo seu potencial original de produção primária, classificando sua área como de uso rural e, portanto, não passível de loteamento urbano convencional. Este impedimento legal contribuiu para a instalação dos loteamentos à margem do controle público, sem o devido atendimento das exigências para padrões urbanísticos determinados, como largura de vias, reserva de área para equipamentos públicos de educação e lazer, bem como a preservação dos bens naturais existentes. Como resultado, hoje se observam na região uma rede de infraestrutura básica deficiente, uma grande carência de equipamentos públicos e também uma forte degradação ambiental.

⁷ De acordo com Censo 2000/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, atualizado para 2006, pela Secretaria do Planejamento Municipal/Supervisão de Desenvolvimento Urbano.

⁸ De acordo com Censo 2000/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

⁹ Série Memória dos Bairros – Lomba do Pinheiro. Publicação da Secretaria Municipal da Cultura, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, ano 2000.

¹⁰ LC 43/79 – PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – vigente de 1979 a 1999.

Não ter havido uma ação efetiva por parte do poder público que impedisse o crescimento das ocupações espontâneas na região, a pressão da demanda habitacional, associada ao custo reduzido da implantação clandestina dos assentamentos habitacionais, resultaram numa grande concentração de loteamentos clandestinos e núcleos habitacionais irregulares nesta região. Hoje existem em torno de 50 vilas populares e loteamentos clandestinos, que representam aproximadamente 10% dos existentes em toda a cidade, sendo que praticamente todas as ocupações urbanas na Lomba do Pinheiro têm algum tipo de irregularidade urbanística e fundiária. As conseqüências deste elevado número de ocupações estabelecidas sem critérios e normas urbanísticas são sentidas por todos os moradores.

A degradação ambiental foi um dos efeitos mais evidentes deste processo, pois as edificações se estendem até junto aos arroios gerando, além da poluição, o risco de deslizamento e inundação para as moradias, que são atingidas pela água nas épocas de chuva intensa.

Um outro aspecto é a falta de infra-estrutura. O loteador clandestino demarca os lotes e os vende sem qualquer compromisso com a execução de obras de infra-estrutura, tais como obras e instalação de redes de água, esgotos, iluminação predial e pública, pavimentação e arborização, entre outras. Com o aumento da urbanização, as redes básicas que atendiam a população rural se tornaram insuficientes para a crescente demanda populacional, que passou a sofrer com a carência de infra-estrutura básica e serviços públicos complementares às ocupações urbanas e de equipamentos comunitários como escolas, praças e postos de saúde.

A progressiva implantação destas redes e serviços pelo poder público feitas principalmente a partir dos anos 80, sempre fica aquém da expectativa e da necessidade dos moradores. Apesar disto, a Lomba do Pinheiro atualmente ainda apresenta uma significativa concentração de glebas vazias, representando um potencial de ocupação urbana para o futuro. De toda a região considerada no estudo através do projeto integrado, em torno de 50% da área se encontra vazia, e aproximadamente 28% foi considerada apta para ocupação urbana. Estas áreas vazias ainda mantêm suas características naturais preservadas, e sua ocupação com algum tipo de urbanização dependerá de uma definição sobre o quanto este ambiente poderá ser modificado, com a projeção do impacto desta ocupação em todo o sistema de recursos naturais da região, bem como na qualificação urbana que esta ocupação poderá proporcionar.

Observam-se duas tendências claras para a ocupação destes vazios. Por um lado, existe interesse e iniciativas para produção de Habitação de Interesse Social, nas áreas que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA)¹¹ define como de Potencial para Ocupação Intensiva. Estes empreendimentos vão produzir lotes urbanizados regulares, para atender uma demanda habitacional reprimida na cidade para a população de baixa renda, mantendo o perfil existente dos moradores da região. Por outro lado, a região também está atraindo empreendimentos para as classes médias, que têm buscado melhor qualidade de vida através do seu deslocamento para zonas mais periféricas da cidade, onde as condições naturais podem ser mais integradas às moradias. Esta miscigenação de moradores é bem vinda, na medida em que diversifica o perfil socioeconômico, bem como a própria morfologia urbana. Não se pretende desenvolver uma região contando apenas com determinado perfil de moradores,

¹¹

LC 434 / 99 - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

principalmente se forem de baixa renda, sob risco de se criar um reduto estigmatizado dentro da cidade. Os empreendimentos que se destinam para classes sociais mais altas podem ser encarados como potencial para proporcionar medidas que contrabalancem a deficiência de infra-estrutura e estruturação urbana dos de caráter social.

REGULARIZAÇÃO DE NÚCLEOS HABITACIONAIS

Diante da grande incidência de loteamentos irregulares e clandestinos nesta região, o Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro promoveu em julho de 2000, um Encontro com a comunidade sobre este tema: O Processo de Regularização. Nesta ocasião, foram convidados representantes da SPM¹² e da PGM¹³ especialmente envolvidos nesta questão, para prestar esclarecimentos sobre os diversos instrumentos de regularização existentes e sobre os passos necessários para desencadear este processo.

Foi realizado um levantamento da situação buscando determinar sua dimensão, bem como classificar as várias formas de irregularidade, agrupando os casos que apresentavam as mesmas possibilidades de enquadramento nos diferentes instrumentos disponíveis, a partir da perspectiva de regularização determinada em cada caso, já com vistas ao seu encaminhamento. As bases deste levantamento foram os processos administrativos que já haviam sido abertos (em qualquer tempo), relativos às propriedades, aos loteamentos e ocupações, o que demonstrava interesse na questão. Estes expedientes, muitas vezes, pela análise dos documentos, já davam indícios ou até mesmo apontavam quais os instrumentos que poderiam ser utilizados em cada situação.

Verificou-se que, no caso dos loteamentos, estes poderiam ser classificados em três grandes grupos:

- Loteamentos anteriores a 1979 e à legislação federal que define as regras básicas do parcelamento do solo¹⁴. A data do loteamento fica comprovada pelos contratos de compra e venda, cujas cópias se encontram nos processos. Para estes casos existe em Porto Alegre legislação municipal, LC 140/86, que determina os critérios de regularização. Na região verificou-se um número razoável destes casos, mostrando que o período de ocupação urbana começou a se intensificar na metade da década de 70.
- Loteamentos posteriores a 1979 e até 1996, ano em que se instituiu o Núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL)¹⁵ na Prefeitura de Porto Alegre, com o objetivo de encaminhar de uma forma mais ágil a tramitação destes processos. A maior parte dos loteamentos clandestinos da Lomba do Pinheiro aconteceu neste período, sendo sua regularização possível através da instituição de Área Especial de Interesse Social – AEIS¹⁶, onde se admitem padrões diferenciados dos definidos na legislação, mas presentes no local.

¹² Secretaria Planejamento Municipal de Porto Alegre.

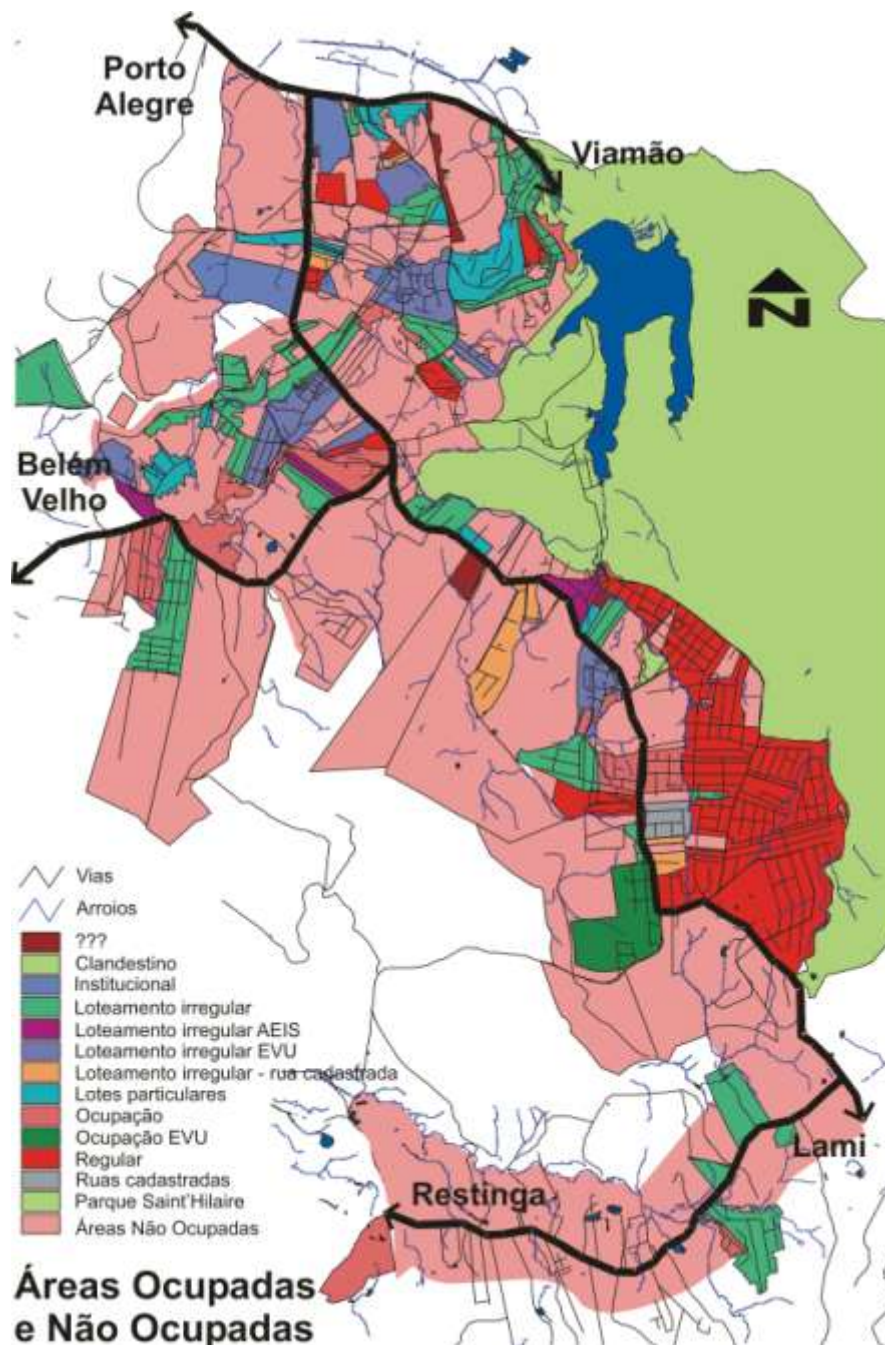
¹³ Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre.

¹⁴ LF 6766/79.

¹⁵ O Núcleo de Regularização de Loteamentos foi instituído em 1996 para coordenar o trabalho de várias Secretarias e Departamentos na condução da regularização urbanística e fundiária. Lançou um edital que cadastrou os loteamentos interessados na regularização para que fossem orientados sobre os procedimentos.

¹⁶ L.C. 434/99, Parte II, Capítulo VII, Seção II, Subseção I, art. 76, inciso I e II, AEIS I – *assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda, em áreas públicas ou privadas aplicando-se as Leis Complementares*

- Loteamentos posteriores a 1996, que são passíveis de ação movida pelo Município contra o loteador, no sentido que ele aprove os projetos relativos ao loteamento, assim como implante à necessária infra-estrutura, conforme a legislação determina.



242 de 10/01/1991, e 251, de 26/07/1991, que dispõem sobre a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), nos termos da Lei Orgânica do Município, art. 1º do Ato das Disposições Orgânicas, Gerais e Transitórias, quando se tratar de bens públicos municipais; AEIS II - loteamentos públicos ou privados irregulares ou clandestinos que atendam às condições de habitabilidade nos termos do parágrafo 5º deste artigo.

Além dos loteamentos verificou-se a existência de ocupações irregulares, onde não houve venda de lotes, mas simplesmente a ocupação, também com grande carência de infra-estrutura, equipamentos e serviços, além da degradação ambiental. Nestes casos são necessários procedimentos diferenciados, conduzidos pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), através do Programa de Regularização Fundiária. Os recursos de urbanização são conquistados no Orçamento Participativo.

Para cada situação foram selecionados casos representativos, que receberam orientação específica sobre os procedimentos de regularização, com o objetivo de monitorar a tramitação dos processos. Desta análise, foram identificados alguns pontos de conflito que impedem a finalização do processo de regularização, no âmbito da Administração.

Um dos problemas é a dificuldade das comunidades, normalmente representadas por uma comissão de regularização, em mobilizar os moradores, e reunir documentos individuais necessários, como contratos de compra e venda dos lotes. Embora exista um significativo número de associações de moradores e cooperativas habitacionais, a iniciativa da regularização normalmente parte de um indivíduo ou pequeno grupo de moradores. Estes, na maioria dos casos, não tem conseguido mobilizar seus vizinhos, já bastante descrentes no processo de regularização, frente às tentativas anteriores que se mostraram frustradas. Muitos inclusive se negam a fornecer informações e principalmente documentos, alegando já terem uma solução individual para seu lote, refletindo a desconfiança pelos processos organizativos e comunitários.

Além disto, quando se conseguem juntar a documentação mínima para se iniciar a análise do caso, verifica-se que existem problemas graves com relação à titularidade das glebas, que já entraram em processo sucessório e não foram repassadas ao conjunto dos compradores. Também existem diferentes tipos de contratos, sendo que muitos já não possuem os originais, pois já estão na enésima compra e não conseguem mais documentar a seqüência de transmissão deste lote desde o loteador original.

No entanto, a maior dificuldade encontra-se nas etapas que dependem da contratação de responsável técnico para elaboração de Levantamento Topográfico e Projeto Urbanístico. Esta fase envolve custos que a comunidade muitas vezes não consegue absorver, pois ou não consegue dividir os custos devido ao perfil econômico dos moradores ou não está suficientemente organizada para este procedimento. Muitas vezes, na tentativa de diminuir custos, acaba contratando profissionais que, embora legalmente habilitados, não tem o devido conhecimento ou prática para tratar deste assunto específico, acabando por interromper o processo neste ponto.

No caso das ocupações, todos os recursos para regularização, incluindo levantamento topográfico e obras de urbanização, são conquistados através do Orçamento Participativo (OP), sendo que o projeto urbanístico e os projetos executivos das obras são desenvolvidos pelo DEMHAB. Já nos loteamentos, recentemente foram realizados levantamentos topográficos através do OP, sendo que o desenvolvimento do projeto urbanístico fica para ser definido conforme o caso. Ainda assim, a oferta de recursos no OP ainda é muito limitada frente à demanda nesta questão.

Por fim, ainda nos deparamos com a morosidade do poder público em tramitar os expedientes e aprovar os projetos, o que acaba desanimando o interesse na continuação da regularização, por parte dos moradores. Não existe um critério para os procedimentos administrativos quanto à regularização. Mesmo sendo AEIS, acaba-se exigindo padrões urbanísticos incompatíveis com a área ocupada. O mesmo acontece com as partes

ocupadas das áreas de preservação permanente, onde não se permite regularizar, mas também não se busca uma forma de recupera-las pela desocupação.

Esta é apenas uma abordagem superficial de alguns fatores que contribuem para inviabilizar a possibilidade de regularizar lotes, e por consequência edificações e atividades de comércio e serviço que ali ocorrem. Isto aumenta o sentimento da exclusão urbana que existe em muitas destas comunidades, onde a consciência da irregularidade gera insegurança quanto à posse e permanência no local. Como decorrência, há falta de estímulo no sentido de implementar melhorias nas edificações e no contexto urbano.

Dos casos representativos escolhidos para serem acompanhados pelo Projeto Integrado, verificamos que houve a necessidade de intervenção direta da equipe para encaminhar a regularização, sob pena de novamente não lograr nenhum resultado. Passaremos a detalhar o desenvolvimento de duas experiências, uma de regularização da área ocupada chamada Recreio da Divisa, realizada junto com o DEMHAB, e outra de um loteamento clandestino chamado Vila Viçosa.

RECREIO DA DIVISA

Uma das ações iniciais do Projeto Integrado foi o desenvolvimento do que chamamos de Experiência Habitacional na região, a aplicação dos princípios e métodos do trabalho numa escala pontual.

A proposta elaborada estabelece diretrizes para efetivar intervenções de reorganização do espaço público e privado na área, referentes às melhorias da infraestrutura, dos serviços e equipamentos urbanos, do traçado viário, da localização, dimensionamento, materiais e tipologia de construção das edificações, considerando as variáveis sociais, culturais e econômicas da população residente, compatibilizadas com as condições do ambiente natural, adequadas à situação de sustentabilidade do local. Isto feito através da definição de padrões diferenciados, a partir de alternativas tecnológicas compatíveis com a região, que deverão indicar qual a mais viável de implantação.

O projeto, desenvolvido junto à comunidade, trata da aplicação de metodologia propositiva e inovadora, que busca garantir a permanência dos moradores no local, agregando variáveis econômicas e sociais por meio de programas de geração de renda, que se desenvolvem de forma integrada no Município, através de princípios da economia solidária.

Na primeira fase do Projeto Integrado, foi escolhida uma área ocupada chamada Recreio da Divisa, com cerca de 650 famílias de baixa renda em situação de risco e com dificuldade na implantação dos serviços e equipamentos urbanos. Com objetivo de transformar a situação existente, a comunidade tem se organizado através da Associação de Moradores Recreio da Divisa que se responsabiliza pela Creche Comunitária, bem como pela Cooperativa Habitacional Vale das Pedras.

O núcleo surgiu de uma ocupação espontânea ocorrida em 1989, numa área de 16 ha com grande declividade, vegetação e zonas de pedras. Seu proprietário, uma empresa de construção civil, logo conseguiu a reintegração de posse. Como já se haviam instalado várias famílias, a Prefeitura intermediou uma negociação que estabelecia um prazo de dez anos para que os moradores, então se organizando numa cooperativa habitacional assessorada pelo DEMHAB, comprassem a gleba. Terminado

este prazo em 2000, e não conseguindo a cooperativa efetivar a compra da área, o Município acabou por adquirir a propriedade, possibilitando a permanência das famílias ali através da Concessão Real de Uso. Posteriormente também foi adquirida uma gleba lindeira de 8 ha para reassentar aproximadamente 150 famílias que se encontram na ocupação, em situação de risco e área de preservação permanente.

No ano seguinte, houve a realização do levantamento topográfico do local, conquistado no OP e previsto no Plano de Investimentos do Município. Em 2001, a urbanização da área foi indicada como demanda para o Orçamento Participativo.

Partiu-se, desta forma, para o desenvolvimento do projeto urbanístico, feito por técnicos da SPM, DEMHAB e SMAM que compõem a equipe do Projeto Integrado, com uma proposta de detalhamento dos aspectos físicos e sociais. Com isto seria possível identificar características existentes no local e propor soluções alternativas, que acompanhadas de estimativa de custos seriam capazes de transformar a realidade e viabilizar a reorganização do núcleo com base nos princípios da sustentabilidade.

Uma das primeiras medidas tomadas foi o “congelamento” da ocupação. Para impedir o crescimento da ocupação a fim de desenvolver o projeto, foi feita a marcação no local das últimas casas, localizadas nas áreas periféricas da ocupação. Além disto, antes da conclusão do Levantamento Topográfico, a equipe do Projeto realizou levantamentos preliminares, avaliando o estado das ruas e das casas, para conhecer, em detalhes, as diversas situações existentes. O objetivo também era o de estabelecer um contato mais direto e permanente com agentes da comunidade e a obtenção de informações e subsídios para o desenvolvimento do trabalho.

Em 2001, com a conclusão do Levantamento Topográfico e Cadastral, teve início o desenvolvimento do Projeto Urbanístico através do Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU)¹⁷, etapa administrativa que analisa as condições da proposta com vistas à sua aprovação. A comunidade participou deste processo desde o início, através de uma Comissão de Moradores formada por dois ou mais representantes de cada rua da ocupação. Com estes se estabeleceu uma rotina de reuniões quinzenais, onde se discutiu cada passo do projeto.

Por fim, os moradores decidiram onde realizar as primeiras obras de urbanização, utilizando até o limite de verba conquistada no Orçamento Participativo. Em paralelo, foram realizadas *oficinas de trabalho* entre técnicos de diversos setores da Prefeitura e especialistas em infra-estrutura, para definir diretrizes de implantação desta, de acordo com as características desta ocupação.

Como se trata de área cujos padrões não atendem a legislação urbanística em vigor, foi instituída, uma *Área Especial de Interesse Social I (AEIS I)*¹⁸ que permite a aprovação dos projetos. O Estudo de Viabilidade Urbanística, bem como a instituição da AEIS, foram submetidos à avaliação das instâncias administrativas de decisão, na

¹⁷ EVU - Estudo de Viabilidade Urbanística, *introduzido pelo Plano Diretor de Porto Alegre, corresponde a uma etapa de aprovação de projetos de parcelamento do solo e edificação na qual ficam definidas diretrizes e condicionantes à ocupação do solo*, Estudo de Impacto Ambiental e EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança, *introduzido pelo Estatuto da Cidade, definido nos artigos 36 a 38 do capítulo II, seção XII, previsto como um instrumento com que se possa fazer a mediação entre os interesses privados do empreendimento e o direito à qualidade urbana daqueles que moram ou transitam em seu entorno, Também possibilita avaliar pontos positivos e negativos.*

¹⁸ Idem ao 16

Comissão De Análise Urbana e Gerenciamento (CAUGE) e no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA), e aprovados em 2002.

No estudo aprovado se definiram áreas de preservação permanente - inclusive prevendo o reassentamento daqueles que hoje ocupam estas áreas - bem como faixas de proteção de arroios e nascentes, áreas com declividade superior a 30%, para áreas vazias e adequadas dentro da própria gleba. Também foram contempladas necessidades da comunidade quanto a equipamentos urbanos, através da previsão de áreas para lazer, escola e áreas destinadas à geração de trabalho e renda (este a partir de um outro processo desencadeado pelo projeto, com o apoio da Secretaria de Indústria e Comércio (SMIC), no sentido de promover a mobilização da comunidade para gerar renda de forma cooperativada).

Além disto, foram previstas ligações viárias dentro da ocupação para acessar de modo mais fácil a todos os lotes, utilizando alternativas tecnológicas não convencionais nas contenções, nos perfis das ruas, no pavimento e na colocação das redes de infraestrutura, inclusive com a utilização de escadarias.

Por fim, os estudos se direcionaram para o desenvolvimento de um projeto de tipologia habitacional diferenciado, que fosse adequado à declividade existente no local, bem como incorporasse na sua proposta, o equipamento necessário para a geração de trabalho e renda em nível individual.

A implementação das propostas elaboradas neste estudo depende da obtenção de recursos, através do OP e de financiamentos captados para esta finalidade.

LOTEAMENTO VILA VIÇOSA

O segundo relato trata da regularização de um loteamento clandestino de 105 lotes, chamado Vila Viçosa, localizado na Lomba do Pinheiro,. As vendas de lotes ocorreram antes de 1979, e antes de um projeto devidamente aprovado no Município, conforme os contratos de compra e venda que constam no processo. Em 1981 houve a contratação de um responsável técnico para a elaboração de um Projeto Urbanístico e sua aprovação na Prefeitura. A aprovação deste projeto não ocorreu, pois embora este atendesse à legislação de parcelamento do solo, o PDDU¹⁹ – Plano Diretor vigente na época, considerava a região da Lomba do Pinheiro como zona rural e, portanto, não passível de loteamento urbano como o proposto. No entanto, o loteamento já havia sido implantado conforme este projeto urbanístico, com os lotes ocupados por seus compradores.

Com a aprovação do novo Plano Diretor de Porto Alegre – PDDUA em 1999, a região da Lomba do Pinheiro foi incorporada como zona urbana que recebia regime urbanístico para ocupação intensiva, além de definida como uma região passível de Projeto Especial, o que permitiria a regularização dos loteamentos. Como encaminhamento do Encontro realizado em 2000 sobre regularização, a Vila Viçosa foi escolhida para ser acompanhada como exemplo da aplicação da L.C. 140/86, que permite regularizar os loteamentos anteriores a 1979 da maneira como estão implantados.

Após uma reunião específica com a Associação de Moradores fornecendo com mais detalhes dos passos necessários à regularização, estes pediram as *diretrizes de*

¹⁹

idem ao 10.

regularização, etapa do expediente administrativo de parcelamento do solo, que foram emitidas, aprovadas na Comissão Técnica²⁰ e no CMDUA. A próxima etapa foi o levantamento topográfico, que a comunidade a muito custo conseguiu contratar com recursos próprios, uma vez que se trata de regularização. No entanto, o trabalho foi realizado de forma deficiente, faltando dados e criando incertezas sobre as informações.

Com relação ao Projeto Urbanístico, orientamos a comunidade para fazer contato com o profissional que havia feito o projeto original, para que ele fizesse a atualização deste projeto de 1981, conforme o levantamento topográfico, para sua aprovação. No entanto, este não se interessou, e outros profissionais apresentaram custos inviáveis para esta comunidade de baixa renda.

Frente a isto, a comunidade pediu uma audiência com o Prefeito Municipal de Porto Alegre, que ocorreu em 13/10/01, na Associação de Moradores, solicitando providências. Então a Supervisão da SPM autorizou o Projeto Integrado a desenvolver este projeto de regularização, tendo em vista que foi através da ação do Projeto Lomba do Pinheiro que a comunidade reiniciou mais uma tentativa de encaminhar esta questão, e que o projeto urbanístico já constava no expediente administrativo, precisando apenas ser adequado à situação que de fato existe no local, e que está registrada no levantamento topográfico.

Ao desenvolvermos este projeto urbanístico, a partir do levantamento topográfico e das diretrizes de parcelamento aprovadas, já surgiram algumas questões de vital importância. Alguns lotes ficavam parcialmente atingidos pela faixa de 30,00 de preservação permanente, decorrente da proteção marginal do arroio que fazia limite na propriedade. Neste caso, isto não apresentava maiores problemas, pois como o loteamento havia sido implementado a partir de um projeto, já considerava uma faixa de preservação ao longo do arroio, apenas menor (15,00m), que era o que se exigia na época. Esta seria incorporada aos lotes lindeiros e ficaria gravada na matrícula individual;

No entanto, dois lotes apresentavam problemas, pois ficariam total ou quase totalmente atingidos pela faixa de preservação de 30,00 junto ao arroio. Estes lotes estavam ocupados por casas de alvenaria bem consolidadas, e vimos como dificuldade transferir estes moradores de onde eles estão. Mas, se a faixa de preservação fosse menor, conforme no projeto original, provavelmente poderíamos regularizar os lotes onde eles estão, sem transtorno para os moradores.

Numa iniciativa pioneira, em 2004 a Procuradoria Geral do Município embasou um parecer que reconhecia a data da implantação do loteamento como a que definiria qual a dimensão da faixa de proteção marginal do arroio que deveria ser adotada, pois não se poderia exigir a adequação a uma legislação mais recente, no caso da regularização, atingindo lotes há muito mais tempo implantados, simplesmente ignorando o passivo existente nesta questão, desde que não houvesse situações de risco devidamente avaliadas. Com isto, se adotou neste Projeto Urbanístico uma faixa de proteção ao arroio de 15,00m, o que viabiliza todos os lotes existentes há praticamente 30 anos naquele local.

Também houve a necessidade de se refazer o levantamento topográfico, pois o contratado pela comunidade não estava adequado às exigências deste tipo de levantamento. Um novo levantamento foi realizado através de recursos conquistados no Orçamento Participativo, graças à mobilização da Associação de Moradores.

²⁰

Na época CEPS - Comissão Especial de Parcelamento do Solo.

Com o levantamento adequado e as condições legais que faltavam, foi aprovado em fevereiro de 2006 o Projeto Urbanístico de Regularização deste loteamento, quase 6 anos depois dos primeiros encaminhamentos desta iniciativa.

No entanto, este projeto foi re-aprovado em novembro de 2006, pois expirou o prazo de 180 dias previstos para o registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis. A Associação de Moradores tentou encaminhar este registro, mas não obteve sucesso frente às exigências e custos envolvidos nesta etapa.

Agora está juntando documentos para ingressar com o registro via Provimento More Legal²¹, com a orientação do Núcleo de Regularização de Loteamentos, sediado na PGM, bastante otimista quanto à perspectiva de finalização deste longo processo, que já dura mais de 30 anos.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Para subsidiar a elaboração do Plano de Desenvolvimento Local de toda região, buscou-se, dentro de uma visão intersetorial do planejamento, elaborar um diagnóstico integrado. Chama-se integrado, porque tentou reunir as visões dos diferentes atores sociais sobre o mesmo território. Como a comunidade, os setores da administração pública, os representantes da ecologia acadêmica interpretam a região com o objetivo de estabelecer bases comuns e elaborar um Plano de Desenvolvimento Local que compatibilize as principais diretrizes de cada um destes integrantes, dentro das variáveis possíveis de identificar, mas ao mesmo tempo significativas na realidade local.

Este diagnóstico se compõe de duas interpretações distintas da região, uma realizada pela comunidade e outra mais institucional. Através da discussão em um grupo de trabalho formado por técnicos da Prefeitura e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), especialmente contratados para este diagnóstico, foram determinadas quais variáveis eram necessárias e possíveis de serem analisadas, considerando os objetivos do diagnóstico. Com relação ao meio natural, este objetivo era identificar o potencial de aptidão natural ao uso e ocupação do solo, resultando em quatro categorias de utilização, numa escala que varia das áreas mais aptas para a ocupação urbana intensiva, as intermediárias, ou seja, aquelas que poderão ser ocupadas por meio de padrões diferenciados, que respeitem suas características específicas, e às áreas não aptas a esta utilização e, portanto, predefinidas como áreas para conservação do ambiente natural. Esta aptidão natural é resultado da vulnerabilidade ambiental à ocupação, que, por sua vez, é resultante do cruzamento de um conjunto de mapas temáticos²².

Já no meio construído, se buscou determinar o grau de qualidade da urbanização existente, levando em consideração o atendimento da infra-estrutura²³, estruturação urbana²⁴ e o perfil socioeconômico²⁵ dos moradores. Através de uma equipe inter-

²¹ Provimento N° 28/2004 da Corregedoria Geral da Justiça

²² O interesse de conservação biótico, a declividade, as áreas de preservação permanente, o modelo hidrológico da região, bem como a aptidão geotécnica para determinados usos do solo

²³ Compreende redes básicas (água, elétrica, esgotos, cloacal e pluvial) e complementares (pavimentação, transporte coletivo e recolhimento de lixo)

²⁴ Inclui equipamentos urbanos e comunitários: escolas, creches, praças e postos de saúde

²⁵ Variáveis do Censo 2000 (IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) referentes a renda, instrução e domicílio.

disciplinar e multisetorial formada por representantes das diversas áreas de atuação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, juntamente com os técnicos da UFRGS, buscou-se a integração das diferentes visões e experiências setoriais.

Os resultados deste trabalho estão sendo completamente disponibilizados na rede mundial de computadores²⁶, para que todos tenham acesso tanto à metodologia adotada quanto principalmente aos mapas temáticos que permitem visualizar os resultados. Isto objetiva também incidir sobre o processo do Orçamento Participativo, existente em Porto Alegre, permitindo priorizar demandas que tenham mais impacto na urbanização da região como um todo.

As áreas aptas e não aptas à ocupação urbana, identificadas no diagnóstico integrado, agrupadas em conjuntos, definiram um *Zoneamento Geral*. A interpretação deste permite determinar um modelo espacial chamado de “Desenho Urbano da Lomba do Pinheiro”, proposto para o futuro, o qual identifica necessidades e demandas que foram expressas em propostas de estruturação urbana, que por sua vez, serão desdobradas em diretrizes de desenvolvimento urbano ambiental, social e em ações específicas, que garantam a sustentabilidade da Lomba do Pinheiro, incluídas no Plano de Desenvolvimento Local.

Porém, somente estas definições e este planejamento integrado não vão garantir a implementação destas propostas. Por um lado, existe a demanda de moradia que se direciona para a região da Lomba do Pinheiro, na medida em que esta região já se configura como um bairro residencial de moradores de baixa renda dentro da cidade. Por outro lado, existe a pressão da ocupação irregular, já tradicional nesta região, e que resulta dum processo rápido e ágil de ocupação urbana, que dispensa os demorados trâmites de aprovação de projeto de loteamento e, portanto, não respeita as diretrizes e condicionantes programadas.

Além disto, não se pode perder de vista a necessidade de realizar investimentos em infra-estrutura e a carência de recursos financeiros para estes por parte do poder público. Mesmo com a contribuição do Orçamento Participativo, os investimentos públicos têm se mostrado insuficientes para resultar numa significativa melhora da qualidade de vida dos moradores desta região.

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA LOMBA DO PINHEIRO

Ao considerarmos os objetivos gerais do Projeto Integrado Desenvolvimento Sustentável da Lomba do Pinheiro, de buscar oportunidades de desenvolvimento que resolvam os conflitos de urbanização, compatibilizando com preservação dos bens naturais, além de atender a demanda habitacional reprimida e criar postos de trabalho e geração de renda, verificamos que a simples alteração no regime urbanístico previsto no Plano Diretor não teria capacidade para transformar a realidade nos seus aspectos físicos, sociais e ambientais. Torna-se, assim, necessário implementar, através de uma legislação específica, um programa de melhorias urbanas, incluindo um conjunto de obras de estruturação urbana, capazes de inverter a lógica da ocupação espontânea adotada na região, à revelia do poder público, desprovida de infra-estrutura básica e carente de serviços públicos e comunitários.

Todos estes aspectos, respaldados por um conjunto de instrumentos aplicados simultaneamente e articulados entre si, nos conduziram a propor a utilização da Operação Urbana Consorciada²⁷, uma legislação onde ficam apontadas as intenções, o programa básico de ocupação e uso do solo, a definição de um novo regime urbanístico a ser aplicado ao longo do tempo, bem como um plano de melhorias necessárias para a região, para definir as contrapartidas dos empreendimentos que utilizarão os benefícios da Operação.

Assim, a proposta da Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro visa estabelecer as condições necessárias, para que, de forma transparente e coordenada, sejam viabilizados projetos em que os interesses públicos e privado se complementem. Esta legislação deverá contemplar as intenções do desenho urbano que representa o modelo de desenvolvimento urbanístico a ser alcançado.

A REGULARIZAÇÃO NA OPERAÇÃO URBANA

Já nas finalidades desta lei, na fase final da elaboração da minuta, faz-se destaque para a questão da Habitação de Interesse Social, incluindo a regularização urbanística e fundiária, como um dos objetivos a ser alcançados. O Art. 4º da minuta do projeto de lei, lista as finalidades da Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro, dentre as quais destacamos algumas:

- A produção de Habitação de Interesse Social (HIS);
- Adequação da proposta visando solução de problemas ambientais e habitacionais da região;
- O zoneamento de usos diferenciados e a democratização do acesso a terra urbanizada na Região da Lomba do Pinheiro;
- A regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- Observância das diferentes características das sub-regiões da área objeto da Operação Consorciada Lomba do Pinheiro, mediante identificação de setores preferenciais;
- Estruturação urbana da região através da promoção de execução de obras de infra-estrutura básica e equipamentos comunitários.
- Implementação do Plano de Melhorias Urbanas conforme Seção IV da presente Lei.

Sendo um dos principais eixos desta Operação a produção de Habitação de Interesse Social, sua implementação depende em parte da implantação da infra-estrutura complementar, necessária para que estes empreendimentos se concretizem. Nestas áreas, gravadas como AEIS III²⁸, a Operação Urbana poderá definir as que deverão necessariamente ser utilizadas na implementação de habitação de interesse social através de padrões urbanísticos diferenciados. Da mesma forma, as áreas ocupadas

²⁷ L.C. 434/99, art 62, parágrafo 1º e parágrafo 2º, Lei Federal 10.257/2001, art 32, parágrafo 1º

²⁸ AEIS Área Especial de Interesse Social L.C. 434/99, Parte II, Capítulo VII, Seção II, Subseção I, art. 76, inciso III, AEIS III - *imóveis não-edificados, subutilizados, localizados na Área de Ocupação Intensiva, que venham a ser destinados à implantação de Habitação de Interesse Social com interveniência do poder público.*

serão reconhecidas e identificadas como AEIS I e II²⁹, possibilitando a regularização destes núcleos, na forte intenção de resgatar alguns valores urbanísticos, como a recuperação ambiental de arroios, com o reassentamentos de famílias que moram em áreas de risco, a complementação da infra-estrutura e a viabilização dos equipamentos comunitários. Estas medidas podem ser conquistadas através das regularizações e também incluídas nas parcerias com os novos empreendimentos, mediante ações compensatórias definidas no plano de melhorias da Operação Urbana.

Associado ao programa básico de uso do solo, deverá estar articulado um programa de atendimento econômico e social. Este deve incluir medidas de correção e até reversão de algumas situações, como é o caso da regularização urbanística e fundiária de núcleos habitacionais, bem como o suprimento de equipamentos urbanos e comunitários.

Para viabilizar estas finalidades, estão listadas na lei, no Plano de Melhorias, diversas ações e obras que deverão ser realizadas como contrapartidas dos empreendimentos que utilizarem os benefícios da Operação Urbana, e que vão contribuir na regularização de alguns núcleos habitacionais, pois nos loteamentos e ocupações clandestinos e irregulares, dificilmente está implementada de forma satisfatória a infra-estrutura, necessária para garantir condições básicas de qualidade de vida aos moradores. O Art. 8º descreve o Plano de Atendimento Físico e Ambiental e o Plano de Atendimento Econômico e Social, de onde novamente queremos destacar alguns aspectos que contribuirão para viabilizar a regularização:

- Complementar a infra-estrutura urbana básica e obras de saneamento;
- Implantar o sistema viário estruturador, compreendendo as vias arteriais e coletoras;
- Concluir o prolongamento e pavimentação de vias consideradas prioritárias;
- Estender redes de abastecimento de água nos setores delimitados como preferenciais para ocupação;
- Implantar equipamentos destinados ao lazer, cultura educação e saúde;
- Arborizar ruas, praças ou propriedades específicas;
- Implantar novos loteamentos de Interesse Social através do gravame de AEIS III com promoção de lotes regulares e acessíveis à população de baixa renda;
- Promover programas de habitação de interesse social em parceria com órgãos de financiamento;
- Promover a regularização urbanística e fundiária dos loteamentos e ocupações na região;
- Implementar programas públicos de atendimento econômico e social para a população de baixa renda;
- Promover o reassentamento de famílias localizadas em áreas de risco ou inadequadas à ocupação, para loteamentos de Interesse Social construídos na Lomba do Pinheiro;

Este Plano de Melhorias ainda precisa ser detalhado na regulamentação, definindo especificamente quais e em que quantidades são e onde estas obras devem

²⁹

Idem ao 16.

ser localizadas, além de uma estimativa de custos, de acordo com as avaliações já realizadas através do diagnóstico. Estuda-se também a possibilidade de incluir aspectos que possam transpor os entraves ao processo de regularização, aproveitando a estrutura das incorporadoras que pretendem desenvolver empreendimentos na região, para viabilizar apoio técnico às comunidades que se empenham em finalizar os projetos e procedimentos administrativos da regularização. Os levantamentos topográficos, estudos de viabilidade urbanística e até mesmo os projetos urbanísticos, poderão ser realizados com a assessoria destas empresas, praticamente sem onerar seus custos operacionais, uma vez que dispõem de estrutura técnica e administrativa para encaminhar estas questões.

Este detalhamento passa pela atualização do levantamento dos casos e processos de regularização. Este trabalho de atualização já está em andamento e já se pode observar que a maioria das situações existentes está estacionada, sem nenhum avanço em direção à regularização. No entanto, alguns loteadores clandestinos tradicionais na região, induzidos pela existência e atuação do Projeto Integrado, estão agora encaminhando projetos de habitação de interesse social devidamente aprovados no Município, gerando ali, a expectativa de oferta de aproximadamente 3.000 lotes em médio prazo. Também se tem contato com empresas que aguardam a aprovação da Operação Urbana Consorciada, já com vistas à implementação de outros empreendimentos habitacionais nesta região.

Por outro lado, surgiram alguns novos casos de ocupação não tão espontânea, onde os moradores compraram a oportunidade de entrar nas áreas, através de um projeto de ocupação predefinido, passando a fazer parte de uma Cooperativa Habitacional que está negociando a propriedade e prometendo a regularização, remetendo toda a implementação da infra-estrutura ao Orçamento Participativo. Este novo contexto traz a tona à necessidade de fazer uma análise integrada desta situação, com vistas a tentar estabelecer uma estratégia de atuação mais agressiva e abrangente quanto à regularização, tentando potencializar os procedimentos e ações dos casos similares, otimizando recursos e estudos, dentro da área atingida pela Operação Urbana. Este assunto também está em discussão com os órgãos da Prefeitura que tratam destas questões.

CONCLUSÃO

No caso específico da regularização, entende-se que a Operação Urbana não vai solucionar de forma total e absoluta esta questão, mesmo se tratando de um território limitado. No entanto, é uma iniciativa concreta e objetiva, que busca no seu contexto uma mudança na postura dos diferentes atores envolvidos na questão da regularização, sejam moradores, sejam técnicos da Prefeitura, sejam empresas que nunca lidam com esta situação no seu cotidiano. Também buscam de maneira prática, soluções locais e realistas, de acordo com as pré-existências.

É uma iniciativa que deve ser trabalhada de forma articulada com outros instrumentos e caminhos, como o Orçamento Participativo e os programas públicos de regularização já em andamento, pois vem para contribuir e somar esforços na intenção de melhorar os resultados obtidos até agora, na questão da regularização fundiária.

A síntese aqui apresentada resgata os eixos jurídicos contemplados no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Porto Alegre, que deram a base legal para uma ação

política necessária na região da Lomba do Pinheiro, de iniciativa do poder público, em consonância com suas condições físicas e sociais específicas.

Também se destaca que, através da descrição do contexto local, com evidência e argumentos técnicos de caráter urbanístico consistentes, o território apresenta-se como uma oportunidade madura para se aplicar um conjunto de mecanismos que conferem ao poder público municipal uma maior capacidade de gestão no uso do solo, estabelecendo através de lei específica as transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. No entanto, a aplicação da Operação Urbana Consorciada, não está garantida sem uma gestão democrática capaz de envolver a participação dos proprietários, moradores e usuários permanentes, além de investidores privados.

Por fim, salientamos, a importância de aproveitar a oportunidade para avançar em termos de planejamento urbano, especialmente no trato das questões sociais e ambientais, além de obter uma resposta concreta, para um território piloto para a implantação da política de atuação integrada e mais propositiva, que impulse o desenvolvimento local, na controversa questão da regularização urbanística e fundiária, garantindo os resultados desejados.