







A URBANIZAÇÃO DE UM ASSENTAMENTO PRECÁRIO: O CASO DO LOTEAMENTO MELISSA EM CASCAVEL (PR)¹

Urbanization the a precarious settlement: The case of allotment Melissa in Cascavel (PR)

http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n1-7

Karen Alessandra Solek Soares

Rede Estadual de Ensino do estado do Paraná Prefeitura Municipal de Cascavel, E-mail: karensolek@gmail.com Orcid: orcid.org/0000-0002-9374-2219

Fabíola Castelo de Souza Cordovil

Universidade Estadual de Maringá (UEM) E-mail: cordovilfabiola@gmail.com Orcid: orcid.org/0000-0002-1065-3908

Marilda Thomé Paviani

Prefeitura Municipal de Cascavel E-mail: marildatp@gmail.com Orcid: orcid.org/0000-0002-5061-476X

ABSTRACT

Based on the instrument of Land Regularization and based on the Municipal Housing Plan-PMH, the Municipality of Cascavel-PR accepted the challenge of contracting projects to provide solutions to areas with occupations that do not comply with urban precepts and with no access to urban infrastructure networks. Even with planning, the paths were not easy. Taking into account ideas of urban resilience, governance and the improvement of processes for the practice of land tenure regularization, using the 'action-research" methodology, this article provides a report and critical analysis of the trajectory and challenges of the precarious settlement urbanization project of the Melissa subdivision that emerges with the Growth Acceleration Program - PAC, between the years 2009 and 2017.

Keywords: Precarious Settlement. Irregular Allotment. Land Regularization. Cascavel.

RESUMO

A partir do instrumento da Regularização Fundiária e com as bases do Plano Municipal de Habitação (PMH), o Município de Cascavel (PR) aceitou o desafio de contratar projetos para solucionar áreas com ocupações em desconformidade com preceitos urbanísticos e com ausência de acesso às redes de infraestrutura urbana. Mesmo com o planejamento, os caminhos não foram fáceis. Levando em consideração as ideias de resiliência urbana, governança e aprimoramento dos processos para a prática da regularização fundiária, e fazendo uso da metodologia da "pesquisaação", este texto articula o relato de experiência e a análise crítica do percurso e dos desafios do projeto de urbanização do assentamento precário do loteamento Melissa, que emerge junto ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entre os anos de 2009 e 2017.

Palavras-chave: Assentamento Precário. Loteamento Irregular. Regularização Fundiária. Cascavel.

O PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Em decorrência de políticas públicas para o adensamento em áreas urbanas, a partir da década de 1930, e de processos de industrialização relacionadas à acumulação capitalista, a partir da década de 1960, em muitas cidades brasileiras, passaram a coexistir dois sistemas de uso e apropriação do solo no mesmo espaço (OLIVEIRA, 2013). O primeiro atende aos padrões mínimos urbanísticos e ambientais da cidade legal e formal, com uma população de proprietários. O segundo, constituído informalmente, e sem atender aos padrões estabelecidos nos marcos jurídicos, pode apresentar irregularidades física, ambiental, jurídica ou cadastral, sobretudo por parte de uma população que só detém a posse dessas áreas (SAULE JR, 2004).

O loteamento é irregular em razão das irregularidades físicas ou urbanísticas, quais sejam, as que tocam a questão de ausência de infraestrutura e de áreas públicas, e as irregulares jurídicas, concernentes 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, [...] que 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, atualmente com 320 mil habitantes, a permissividade da irregularidade urbana acontece desde a década de 1970, vindo a intensificar-se entre as décadas de 1990 e 2000. Essa intensificação se deu junto à financeirização da economia e o estabelecimento de Cascavel como polo regional na prestação de serviços, às margens da BR-277 – que se constituiu na reconfiguração da antiga BR-35, importante eixo de articulação viária nacional e internacional (Figura 1) (SOARES, 2016).

As áreas irregulares/clandestinas na sede do município, conforme dados do ano de 2010, levantados pelo Plano Municipal de Habitação (PMH) e pelo setor de regularização fundiária da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), totalizaram aproximadamente 30 áreas com deficiência em infraestrutura e, em alguns casos, ocupações em áreas ambientalmente impróprias, com desconformidade com preceitos urbanísticos (SOARES, 2016).

A possibilidade de solução de décadas de segregação social e espacial provieram de uma situação anterior, a partir 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 (CASCAVEL, 2006), absorveu essas diretrizes. O momento mais pungente dessa flexibilização legislativa 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.

A lei representou uma quebra de paradigmas na atenção à cidade tal "como ela é", deixando de lado a forma determinista do "como ela deveria ser" de outrora. Ou seja, "não foi o planejamento que enquadrou a exceção, mas foi a exceção que enquadrou o planejamento" (OLIVEIRA, 2003, p. 9). A lei reconheceu aos municípios a competência para definir os procedimentos de regularização fundiária de forma adequada a suas especificidades, inclusive em áreas com conflito ambiental anteriormente já referenciadas em resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Tendo em vista essa contextualização histórica, este artigo busca analisar uma das áreas irregulares de Cascavel, o loteamento Melissa, no contexto da criação das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) pelo Plano Municipal de Habitação da cidade, destacando o seu projeto e as

¹ Trata-se do desenvolvimento de uma pesquisa originalmente apresentada no III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas (UrbFavelas), em Salvador, em 2018.

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 Programa de Aceleração de Crescimento²(PAC), 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.

DADOS DO LOTEAMENTO MELISSA

Visando conhecer melhor seus passivos, a Prefeitura de Cascavel organizou suas equipes técnicas e mobilizou comunidades envolvidas para a elaboração do PMH³(Lei Municipal nº 6.063/2012). Em um dos resultados do PMH, conforme dados do ano de 2010, observou-se que as situações irregulares/clandestinas na sede do município totalizavam aproximadamente 30 áreas. Essas áreas apresentavam alguma desconformidade com os preceitos urbanísticos, com deficiência em infraestrutura urbana e, em alguns casos, ocupações em áreas ambientalmente impróprias (SOARES, 2016) (Figura 1).

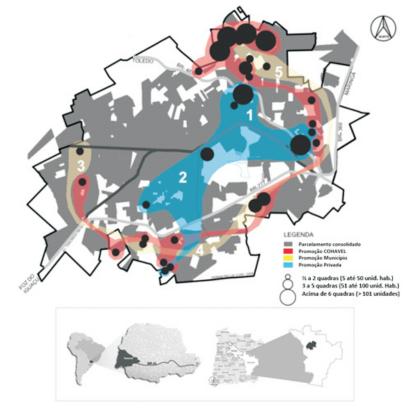


Figura 1 - Síntese da localização da irregularidade urbana na sede do município

Fonte: Soares (2016) .

² O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em 2007 pelo Governo Federal, como "um plano estratégico capaz de resgatar o planejamento em infraestrutura, retomar investimentos em setores estruturantes, fazer crescer o emprego e a renda, incentivar o investimento público e privado e, principalmente, construir a infraestrutura necessária para sustentar o crescimento do Brasil" (BRASIL, 2010, p. 3).

³ 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). Esse programa teve a finalidade de construir uma política habitacional, com base no levantamento das necessidades da população de áreas específicas que forneceu subsídio para o estabelecimento de metas, com o intuito de conjugar a urbanização, a sustentabilidade ambiental e as políticas de desenvolvimento urbano em um horizonte temporal de 10 anos (CASCAVEL, 2012).

Destacando-se a produção da irregularidade urbana local, a Companhia Municipal de Habitação de Cascavel (COHAVEL) foi responsável por vários dos casos de loteamentos e assentamentos que se encontravam irregulares (SOARES, 2016). A empresa pública foi criada no ano de 1992 para o desenvolvimento de políticas e projetos de habitação popular no município (CASCAVEL, 1992). Entre outras ações, a companhia implantou os 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 da região (Figura 2).

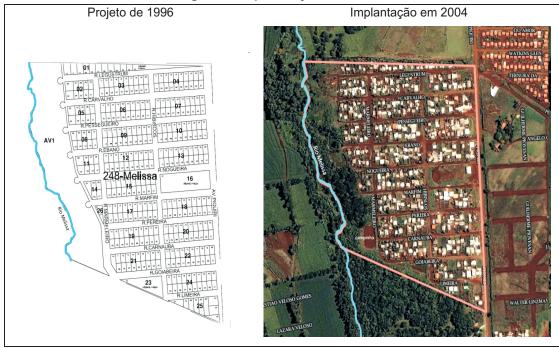


Figura 2 - Projeto e implantação

Fonte: Cascavel (2011, p. 12) e Google Earth, 2004.

Apesar de ser um dos quatro maiores loteamentos promovidos pela COHAVEL, a subdivisão do loteamento foi executada sem a finalização dos devidos trâmites legais, sobretudo no que se refere à aprovação dos projetos de parcelamento do solo e complementares das redes técnicas de infraestrutura. No entanto, 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.

Mautner (2010) argumenta que o não seguimento dos requisitos legais de parcelamento do solo permite o acesso à população de baixa renda; porém, ao mesmo tempo, a proximidade do parcelamento irregular dos padrões tradicionais urbanísticos aumenta as chances de serem atingidos por serviços urbanos.

Conforme documentos iniciais, no ano de 1997 ,o projeto do loteamento previu áreas destinadas a equipamentos comunitários e unidades de preservação ambiental ao longo do Rio Melissa (Figura 2). Contudo, a sua aprovação teve impedimentos devido ao contínuo vencimento do licenciamento ambiental prévio, 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, que 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 nº11.977/2009, foram identificados como implantados:

- Sistema Viário, com todas as ruas que compõem o loteamento já delimitadas, mas sem pavimentação, apenas com revestimento primário (cascalho) "com exceção da principal via de acesso, a Avenida Piquirí "e internamente ao loteamento a Rua Hibiscos, que tiveram pavimentação asfáltica. A primeira por servir de ligação entre outros bairros da cidade a segunda por ser a rua de passagem do transporte coletivo (Figura 2).
- Redes de energia elétrica e telefônica.
- Rede de abastecimento de água, mas sem algumas ligações individuais.
- Sistema de esgotamento sanitário era o de fossas sépticas rudimentares. Conforme informado no processo pela Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), não existe rede de coleta de esgoto, pois essa rede estaria condicionada à execução de elevatório de esgotos da bacia, sem previsão de implantação .
- Rede de iluminação pública, ainda que precária.
- Transporte Coletivo em funcionamento.

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, o que reflete 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).

Smolka (2003) discute a inclinação da população de baixa renda ao acesso ao solo urbano informal decorrente da inacessibilidade aos preços do mercado formal sobre o solo urbanizado. A informalidade na cidade causa somente uma aparente baixa nos custos de vida, pois aumentam custos com alimentação, saúde, bens e serviços urbanos. Essa sujeição força as taxas de adensamento intradomiciliar, coabitação, soluções de autoconstrução, o que, consequentemente, formata um mercado de áreas irregulares, com carências de infraestrutura na periferia das cidades (SMOLKA, 2003).

Em relação à infraestrutura e ao atendimento à população, foram identificadas 406 casas em ruas sem pavimentação, 3 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 realizados para o PMH (CASCAVEL, 2012), verificou-se que o Loteamento Melissa está situado em uma área com declividade adequada para a implantação de um loteamento, que, além da regularização fundiária necessária, ficou evidente a necessidade de elaboração e complementação de projetos de infraestrutura (água, esgoto, energia elétrica domiciliar e pública, pavimentação e drenagem) devido à 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

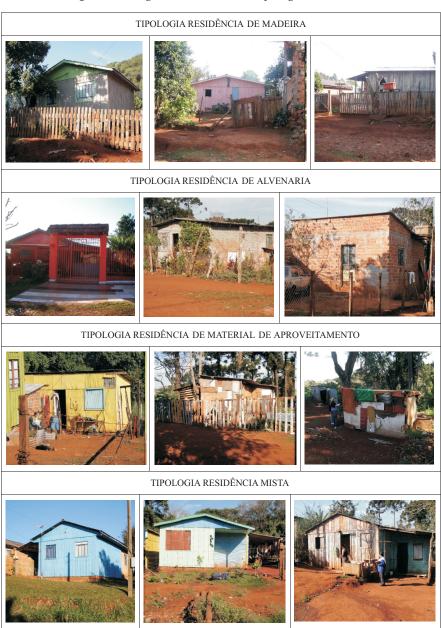
67%

| madeira | alvenaria | aproveitamento | mista

Figura 3 – Tipologias do material construtivo das residências

Fonte: As Autoras a partir de dados de Cascavel (2010) $\,$.

Figura 4 – Imagens ilustrativas das tipologias construtivas



Fonte: Cascavel (2011, p. 15-18) .

Conforme o gráfico, observa-se a predominância construtiva de casas mistas, ou seja, madeira e alvenaria. Essas não possuem grande variabilidade de modelos, geralmente com telhados entre uma e duas águas, cobertos com telhas de fibrocimento (Figuras 3 e 4). 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 4 reforçam as características de habitações de interesse social do loteamento irregular.

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 das metodologias que culminaram na regularização fundiária do Melissa.

HISTÓRICO 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 por intermédio de recursos próprios da municipalidade e federais (CASCAVEL, 2012). Diante da necessidade e com o conhecimento de suas demandas sobre os loteamentos irregulares, no ano de 2010, o município se inscreveu no PAC do Governo Federal. O Loteamento Melissa foi selecionado para a modalidade de "Elaboração de Estudos e Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários", do 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 Melissa. Como objetivo específico, serviu como um planejamento de como monitorar e avaliar a situação final (TRIPP, 2005). O produto final seria a entrega documental de propriedade aos beneficiários dos contratos estabelecidos entre os mutuários e a COHAVEL, bem como o de prever um 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 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 dispendido 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 as empresas cadastradas na Prefeitura Municipal de Cascavel que conseguiram comprovar: capacidade jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica de profissional e qualificação econômico-financeira, conforme as documentações exigíveis no Edital de Licitação e em 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, solicitou pelo desenvolvimento dos trabalhos a importância de R\$ 187.200,00. Com o 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. A cidade 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 municipais e da COHAVEL: um arquiteto e um assistente social, ambos funcionários públicos da cidade; e um engenheiro civil e um advogado da composição do quadro da COHAVEL. Como "Fiscal de Contrato", também foi indicado um servidor municipal, no caso, um 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 próxima seção deste texto.

METODOLOGIA

A metodologia da "pesquisa-ação" foi desenvolvida por parte dos técnicos da prefeitura e da COHAVEL, bem como por fiscais dos produtos apresentados pela empresa ganhadora da licitação. A metodologia foi implementada nos momentos de elaboração de documentos, da efetiva contratação da empresa, durante o acompanhamento das entregas dos produtos da empresa a outros órgãos de análise, mas também como reflexão na possibilidade de melhorias futuras em novas contratações.

Na operacionalização do trabalho de servidores públicos e no desenvolvimento dos trâmites previstos para a resolução dos casos de regularização fundiária, observou-se um processo que envolveu o convencimento e o aceite de alguns encaminhamentos por parte de órgãos competentes de análise, incluindo: órgãos ambientais que liberam a dispensa de licenciamento ambiental; profissionais que analisam a proposição do parcelamento do solo para uma autorização de análises mais brandas dos projetos; cartórios de registro de imóvel para manterem taxas acessíveis, entre outros. Esse fato exigiu acompanhamento especializado da equipe técnica, já que: "compreender o problema e saber porque ele ocorre são essenciais para projetar mudanças que melhorem a situação [...]: temos de ter clareza a respeito, tanto do que estamos fazendo, quanto do porquê o estamos fazendo" (TRIPP, 2005, p. 449).

Nesse sentido a pesquisa-ação torna-se um ato político no engajamento da causa fundiária, visando atenuar as possíveis limitações (TRIPP, 2005). Ainda nas palavras de Tripp (2005, p. 450), é possível dizer que:

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.

A seguir, são descritas, sucintamente, as fases da gestão do projeto de regularização fundiária do Loteamento Melissa. Em seguida, faz-se uma análise crítica dos riscos inerentes a esse projeto.

DIFICULDADES E LIMITAÇÕES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Devido a experiências anteriores de regularização fundiária por parte da equipe técnica,

vários encaminhamentos já haviam sido feitos antes da contratação da empresa a fim de agilizar o desenvolvimento dos projetos, como: cartas de viabilidade das concessionárias do Governo do Estado de água, esgoto, 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 logo após a 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. Essas 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 mesmo a 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 à entrega dos produtos e termo aditivo do prazo de execução do contrato, além de muito desgaste com os funcionários e fiscais de projeto em relação à liberação das medições devido a pressões da empresa contratada para os pagamentos.

Com a comunidade, também foi estabelecido um primeiro diálogo, no início de março de 2013, pela equipe técnica e pela empresa contratada, para esclarecimentos sobre o processo envolvido na regularização fundiária e para firmar um termo de compromisso em relação ao "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 esse trabalho finalizado, novas pessoas se encaminhavam à prefeitura, em particular 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. Essas são manobras e maneiras, de parte 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 o 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 de vale (Figura 5).

Observa-se nas imagens da Figura 5 que, no ano de 2012, 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, essas ocupações dentro da caixa de rua seriam relocadas para um campinho de futebol de terra batida, na mesma área, onde seriam criados novos lotes. Na imagem de 2018 (Figura 5), já com a infraestrutura de pavimentação instalada, nota-se 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, foi constatado que 98 unidades residenciais estavam ocupando a área de fundo de vale (CASCAVEL, 2018).

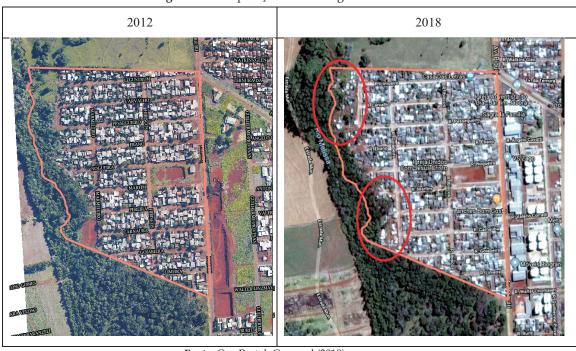


Figura 5 - Comparações entre imagens de satélite

Fonte: Geo Portal, Cascavel (2018).

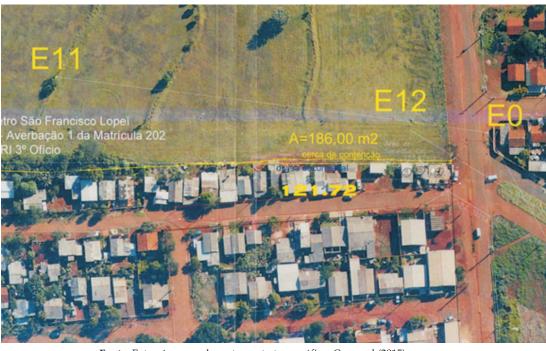


Figura 6 - Detalhe da divisa norte com ampliação das ocupações

Fonte: Foto aérea com levantamento topográfico, Cascavel (2015).

Os avanços de ocupações também se deram nas divisas com terceiros, principalmente na linha de divisa norte (Figura 6). 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 o seu lote. Então, ele exigiu que a COHAVEL, proprietária da área, fizesse a demolição das paredes das edificações, que ocupavam aproximadamente 186,00 m². Em troca, daria a sua assinatura e o seu 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 ao longo do 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 o lote vizinho não era sua atribuição, enxergando uma ação de improbidade. Houve uma mobilização e composição de acordos entre COHAVEL, prefeitura, moradores e o próprio vizinho para as demolições e a readequação da divisa. Tais ações promoveram mais atrasos na conclusão do projeto. Após a resolução desses percalços, e com a retificação da área constante em matrícula, o Loteamento Melissa foi finalmente aprovado e regularizado mediante o Decreto no 12.992 de 2016.

Durante o 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 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 à parte documental. Foi assumido pela COHAVEL o acompanhamento de revisão dos contratos até a efetiva autorização para a escrituração dos lotes, para os beneficiários de direito.

Por fim, 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.

AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

No início do processo de regularização fundiária, na fase documental, 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, em relação à organização temporal do 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 daqueles feitos por uma empresa, sobretudo por abranger deslocamentos, alimentação, contratação, lucro, entre outros custos geralmente não estimados. Apesar de os preços serem firmados no mercado, quando relativizados aos cinco anos de desenvolvimento do projeto (2012-2017), principalmente por ter sido elaborado por uma empresa de pequeno porte, vinda de outra cidade, percebe-se que houve perdas.

Na região oeste do Paraná, de início, houve dificuldade para 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. 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 social do processo junto a seus beneficiários, na tentativa de resolução do problema da irregularidade, mesmo com o congelamento da área e participação de um grupo de moradores engajados em participar das discussões, incitou-se a ampliação do número de edificações em áreas anteriormente não ocupadas, devido a uma perspectiva oportunista de se "ganhar uma casa" durante a ação. Infelizmente, devido a ocupações precárias e predatórias, parte da área verde ao longo do loteamento não pode ser preservada, permanecendo esse passivo social-ambiental para ações futuras. A Figura 7 mostra as várias construções em parte da área que deveria constituir somente área verde.



Figura 7 - Ocupações em área verde

Fonte: Autoras, 2018.

Como aspecto positivo da regularização fundiária, quase imediatamente após a aprovação do loteamento, algumas famílias, que já haviam quitado seus lotes, receberam autorização para registrar a 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. Vale ressaltar que tais benefícios não atingiram as áreas recentemente ocupadas no fundo de vale (Figura 7).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa mostrou que o instrumento da regularização fundiária significou um rompimento com a cidade de importância somente documental e 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 ateve às questões que culminaram na formação do loteamento irregular Melissa, mas buscou apresentar, pela metodologia da "pesquisa-ação", uma panorâmica 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 e 2017. A compreensão da prática é um meio para melhorá-la, havendo principalmente ganhos na relação entre pesquisa e ação aprimoradas, visando sempre a melhora do contexto, do meio e da finalidade para as equipes técnicas envolvidas (TRIPP, 2005).

Na regularização fundiária do Melissa, ocorreram vários problemas que poderiam ter sido evitados caso houvesse, na época, uma gestão de risco em todas as fases do projeto. Nesse sentido, demonstra-se que, mesmo com vontade política das esferas gestoras do governo, com verbas de custeio disponíveis, mas sem uma flexibilização necessária para a contratação de projetos complexos, ainda assim, pode ocorrer quase que a inviabilidade dos projetos. Nesse sentido, é imprescindível uma identificação dos pontos críticos, das fragilidades, bem como o alinhamento na gestão de projetos, entre administração e cidadãos, visando a boa governança.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Balanço 4 anos. 2007 2010**. Disponível em: http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6c57986d15d0f160bc09ac0bfd602e74.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.
- _____. Ministério do Planejamento. **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 em: 10 out. 2020.
- CASCAVEL (Município). Lei n. 2.345, de 11 de dezembro de 1992. Cria a Companhia Municipal de Habitação de Cascavel e dá outras providências. **Câmara Municipal de Cascavel**, Cascavel, 11 dez. 1992. Disponível em: https://www.camaracascavel.pr.gov.br/leis-municipais. html?start=4520. Acesso em: 10 out. 2020.
- Lei Complementar n. 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. Câmara Municipal de Cascavel, Cascavel, 27 jan. 2006.
- _____. Secretaria de Planejamento e Urbanismo SEPLAN. **Diagnóstico Plano Municipal de Habitação**. 2010. Disponível em: http://www.cascavel.pr.gov.br/arquivos/26092012_diagnost ico_do_setor_habitacional_em_cascavel.pdf . Acesso em: out. 2018.
- _____. Secretaria de Planejamento e Urbanismo SEPLAN. T**ermo de Referência**: regularização e urbanização do assentamento precário Loteamento Melissa. 2011. 1 original impresso em papel sulfite.
- _____. Lei n. 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, n. 596, Ano IV, Caderno I, Atos do Poder Executivo, p.1-143, 28 jun. 2012.
- ______. Secretaria de Planejamento e Urbanismo SEPLAN. **Levantamento topográfico divisa Norte do Loteamento Melissa**. 2015. 1 original impresso em papel sulfite do arquivo em dwg. georeferenciado sobre imagem de satélite. Sem escala. Responsável: Eng. Rafael Scherer.
- ______. Secretaria de Planejamento e Urbanismo SEPLAN. **Relatório com documentos da regularização fundiária do Loteamento Melissa**. Cascavel, 2018. Documentos em word. Responsável: Arq. Karen Alessandra Solek Soares.
- MAUTNER, Y. A periferia como fronteira da expansão do capital. *In*: DÉAK, C.; SCHIEFFER, S. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010. p. 245-259.
- OLIVEIRA, F. de. O Estado e a Exceção ou o Estado de Exceção? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais RBEUR**, Rio de Janeiro, v.5, n.1, maio 2003. Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/84. Acesso em: 11 out. 2020.
- _____. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. 1. ed., 4. reimpr. São Paulo: Boitempo, 2013.
- SAULE JUNIOR, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.
- SMOLKA, M.O. Regularização da ocupação do solo urbano: o problema que é parte da solução, a solução que é parte do problema. *In*: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte-MG: Ed. Del Rey, 2003. p.255-291.
- SOARES, K. A. S. **Produção da irregularidade urbana**: gestão, agentes, processos e práticas espaciais no território de Cascavel/PR. 2016. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Estadual de Maringá, Maringá-PR, 2016.
- TELLES, V. da S. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Ed. Argvmentvm, 2010. (Coleção Sociedade & Cultura).

TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set. / dez. 2005. (Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira).

INFORMAÇÕES DAS/OS AUTORAS/ES

Karen Alessandra Solek Soares

Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Maringá (UEM). Docente do quadro próprio da Rede Estadual de Ensino do Paraná no curso Técnico em Segurança do Trabalho. Arquiteta da Prefeitura Municipal de Cascavel no setor de Regularização Fundiária. Participa do grupo de pesquisa em Arquitetura e Urbanismo da Região Norte do Paraná (UEM) e também da Rede Internacional de Pesquisa em Desenvolvimento Resiliente ao Clima - RIPEDRC (Unioeste).

E-mail: karensolek@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0002-9374-2219 Lattes: lattes.cnpq.br/1322728903070468

Fabíola Castelo de Souza Cordovil

Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, com período sanduíche na Universidade de Barcelona. Pós-doutora em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina. Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual de Maringá. Líder do Grupo de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo do Norte do Paraná e participa do grupo de pesquisadores do Observatório das Metrópoles - RMM.

E-mail: cordovilfabiola@gmail.com Orcid: orcid.org/0000-0002-1065-3908 Lattes: lattes.cnpq.br/7688784916763495

Marilda Thomé Paviani

Graduada em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Assistente social da Prefeitura Municipal de Cascavel na Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo. Coordena o setor de Regularização Fundiária e Programa Minha Casa, Minha Vida. Responsável técnica social junto à Caixa Econômica Federal. Agente de habitação Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR e agente interlocutora junto ao Ministério das Cidades/Programa Minha Casa, Minha Vida. Membro do Conselho Municipal da Cidade - CONCIDADE CASCAVEL.

E-mail: marildatp@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0002-5061-476X Lattes: lattes.cnpq.br/6870202315923989

Recebido em 27/01/2020 Aceito em 19/06/2020