



urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana

ISSN: 2175-3369

urbe@pucpr.br

Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Brasil

Lacerda Gonçalves, Norma; Mendes Zancheti, Sílvia
Conservação urbana e regularização fundiária de assentamentos populares
urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 6, núm. 3, septiembre-diciembre, 2014, pp. 323-337
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Paraná, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193131835005>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Conservação urbana e regularização fundiária de assentamentos populares

Urban conservation and land regularization in low-income settlements

Norma Lacerda Gonçalves^[a], Sílvia Mendes Zancheti^[b]



DOI: 10.7213/urbe.06.003.AC04 ISSN 2175-3369
Licenciado sob uma Licença Creative Commons

^[a] Doutora em Planejamento Urbano, professora titular do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, PE - Brasil, e-mail: norma_lac@yahoo.com.br

^[b] Doutor em Planejamento Urbano, professor titular aposentado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, PE - Brasil, e-mail: smzancheti@gmail.com

Resumo

Este ensaio explora as ideias da conservação integrada urbana, como marco para a formulação de estratégias e ações direcionadas a processos de regularização fundiária em assentamentos populares de cidades brasileiras que mantêm forte relação com bens patrimoniais reconhecidos socialmente. Mais especificamente, mostra a aplicabilidade de seus princípios gerais no planejamento dessas áreas, visando à permanência de seus moradores, por meio da garantia da posse das moradias, e à oferta de melhores condições ambientais, além do reforço da consciência patrimonial. O texto inicia com a apresentação dos principais conceitos da conservação urbana — *permanência* e *mudança* — e dos condicionantes legais de caráter urbanístico a serem considerados no processo de regularização fundiária de assentamentos populares. Continua por meio da explanação dos problemas urbanísticos (infraestruturas e ocupação do solo) do Córrego do Balaio (Jaboatão dos Guararapes-PE), assentamento inserido em um Parque Histórico Nacional. Por fim, mostra a aplicação das aludidas ideias na formulação de seu Plano Urbanístico.

Palavras-chave: Conservação urbana. Regularização fundiária. Parque histórico nacional.

Abstract

This paper explores the ideas of integrated urban conservation as a framework for formulating strategies and actions that target processes for legally regularizing the ownership of land in low-income settlements of Brazilian cities. More specifically it shows the applicability of its general principles for the planning of these areas with a view to the permanence of its residents by guaranteeing ownership of dwellings and the provision of better environmental conditions. Therefore, it has a practical purpose to the extent that it is based on implementing the aforementioned ideas in formulating the Urban Plan of Corrego do Balaio (Jaboatao dos Guararapes-PE), which lies within a national historic park. First, the paper presents the concepts of permanence and change

and the legal conditions restricting the land regularization of the low-income settlements. Secondly, expose the main urban problems (infrastructure and land occupation) of the area, the “Corrego do Balaio” (Jaboatão dos Guararapes Brazil), that is in national heritage park. Finally, presents the application of the concepts and conditionings in the development of the urban master plan of the area.

Keywords: Urban conservation. Land regularization. National historic park.

Introdução

Este trabalho apresenta uma proposta de aplicabilidade dos conceitos da conservação urbana, visando a subsidiar processos de elaboração de planos urbanísticos de regularização de assentamentos populares em cidades brasileiras. Nesse sentido, este documento se afasta do temada urbanização de assentamentos precários (largamente abordado pela literatura brasileira) e do assunto concernente ao direito inquestionável à moradia das populações de baixa renda. Trata especificamente de assentamentos pobres consolidados que mantêm forte relação com bens patrimoniais reconhecidos socialmente, como é o caso daqueles situados no Parque Histórico Nacional dos Guararapes (PHNG).

O conteúdo do texto constitui síntese das reflexões dos autores durante a elaboração do Plano Urbanístico para a Regularização Fundiária do Córrego do Balaio (PURCB)¹, situado no PHNG, no município pernambucano de Jaboatão dos Guararapes. Decorreu de um convênio entre a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)². Trata-se de generalização da aplicação dos conceitos anunciados, de forma que eles detenham certo nível de aplicabilidade em áreas similares.

As reflexões aqui expostas inserem-se em quatro partes. Na primeira, expõem-se dois conceitos da

conservação urbana — *permanência e mudança* —, deixando-se claro que certos assentamentos populares, ao deterem grau elevado de consolidação, podem ser considerados áreas de conservação, na medida em que condensam uma série de valores (históricos, sociais, culturais, simbólicos e econômicos). Na segunda parte, evidenciam-se os aspectos legais de caráter urbanístico, a serem levados em conta na planificação da regularização fundiária de tais assentamentos. Na terceira, apresentam-se os principais problemas concernentes à ocupação do solo e às infraestruturas do Córrego. Na quarta, enfim, faz-se uma síntese do Plano Urbanístico para a Regularização Fundiária do Córrego do Balaio (PURCB), mostrando a aplicação real dos conceitos da conservação urbana, devidamente alinhada com as determinações legais de caráter urbanístico e a realidade que o cerca: um Parque Histórico Nacional dos Guararapes.

Assentamentos populares: áreas a serem conservadas

Os dois importantes conceitos da conservação urbana são: *permanência e mudança*. Tais noções referem-se à dimensão temporal das distintas práticas urbanizadoras. Sobre a questão, Zancheti, Lacerda e Diniz (2000) enfatizam que existem diversos tempos na cidade, associados a diferentes

¹ O mencionado Plano constitui uma das duas partes do documento intitulado *Plano Urbanístico e de Gestão Comunitária do Córrego do Balaio*.

² Este projeto de extensão — intitulado *Plano de Regularização Fundiária dos Assentamentos Habitacionais na Área de Domínio da União do Parque Histórico Nacional dos Guararapes* — envolveu três departamentos da UFPE: o de Assistência Social, responsável pelo levantamento e análise socioeconômica do Córrego; o de Cartografia, a quem coube a demarcação da área, das quadras e dos lotes e a elaboração de seus respectivos memoriais descritivos (imprescindíveis para a regularização fundiária), fundamentados na proposta urbanística; e o de Arquitetura e Urbanismo, que, sob a coordenação dos autores do presente texto, formularam o *Plano Urbanístico e de Gestão Comunitária do Córrego do Balaio*. Significou esse processo o envolvimento de 11 professores e 8 alunos de programas de pós-graduação, além de aproximadamente 60 alunos de graduação. No que diz respeito especificamente ao aludido plano, contou com a colaboração dos seguintes pós-graduandos em desenvolvimento urbano: Ana Kelly Ferreira Nóbrega, Janaína Lima, Mariana Freire Agra Galvão, Raquel Ludermir Galvão, Roberto Sarmento e Tiago Gonçalves da Silva.

processos históricos de apropriação e ocupação do território. Esses autores, dissertando sobre o aspecto da temporalidade das metrópoles brasileiras, afirmam:

Certas estruturas urbanas que as compõem (as metrópoles) lhes conferem um significado cultural por apresentarem uma forte tendência à permanência, ou seja, um alto grau de estabilidade morfológica e tipológica. São essas parcelas praticamente estáveis que passaram pelo teste histórico de longa duração e, portanto, são as partes significantes (ZANCHETI; LACERDA; DINIZ, 2000, p. 83).

São estruturas que, em uma proposta de planejamento urbano, podem ser consideradas áreas de conservação, reconhecendo-se nelas o que existe de específico, ou melhor, o que revela o seu caráter de *permanência*. Todavia, existem também espaços que necessitam da *mudança* de diversos dos seus elementos, para que melhor se adequem aos usos propostos, devendo, assim, ser enquadradas como áreas de transformação.

Importa ressaltar que os conceitos de *permanência* e *mudança* “constituem uma unidade que somente pode ser diferenciada em termos analíticos e não reais” (ZANCHETI; LACERDA; DINIZ, 2000, p. 83), pois todo processo urbano é de mudança. Sendo assim, o que distingue uma área de conservação de uma de transformação é o *grau de modificação*, observado no passado ou proposto para o futuro: quanto menores as mudanças dos elementos tipológicos e morfológicos de uma área, mais ela conforma um espaço a ser conservado.

Uma vez que os assentamentos populares consolidados se caracterizam como estruturas urbanas plenas de significado cultural para seus moradores — inclusive por deterem um elevado grau de estabilidade no seu padrão de ocupação —, eles devem ser apreciados como áreas de conservação. Nesse caso, a principal orientação urbanística deve ser a manutenção desse padrão, introduzindo-se modificações que aumentem sua qualidade ambiental. Sem dúvida, o aludido padrão decorre das precárias condições financeiras da maioria dos habitantes que nelas habitam. Aliás, é um testemunho das suas carências materiais. Como essas áreas

apresentam potencial de melhoria das condições habitacionais e das infraestruturas e serviços urbanos, abrem-se possibilidades de manutenção com melhoramentos.

A dimensão cultural remete a várias espécies de valor — histórico, afetivo, epistemológico, paisagístico, urbanístico e científico —, atribuídas aos assentamentos. Como essa dimensão corresponde ao que jamais pode ser reproduzido ou substituído sem perdas, cada assentamento detém sua própria história de formação dos valores culturais — luta pela permanência, convívio social etc. —, ou, por outra, cada uma presa um passado culturalmente construído, cuja função é o reforço contínuo da sua identidade social.

Ora, é a consciência do passado que permite criar-se uma identidade comum entre ele, o presente e o futuro. Para o antropólogo americano Marshall Sahlins (2003, p. 7):

A história é ordenada culturalmente de diversos modos nas diversas sociedades, de acordo com os esquemas de significação das coisas. O contrário também é verdadeiro: esquemas culturais são ordenados historicamente porque, em maior ou menor grau, os significados são reavaliados quando realizados na prática. A síntese desses contrários desdobra-se nas ações criativas dos sujeitos históricos, ou seja, das pessoas envolvidas.

Portanto, pode-se afirmar que os moradores dos assentamentos populares consolidados organizam suas vidas e dão sentido a seus respectivos *habitats*, a partir das compreensões preexistentes da ordem cultural na qual se inserem. De acordo com Sahlins (2003, p. 7), “a cultura é historicamente reproduzida em ações”. Isso não quer dizer que não pode haver mudança cultural, mas sim que, em geral, a transformação ocorre lentamente.

O importante é reter o significado antropológico de cultura como um conjunto de significados comuns a um grupamento social, em sentido amplo, que se reconhece neles (KUPER, 2002, p. 61). Essa noção de cultura vem-se impondo quando se trata de pensar e intervir na cidade. Ela conduz ao reconhecimento das diversas formas de ocupação do espaço urbano, como manifestações culturais, mesmo naquelas áreas ocupadas por populações de baixa renda.

Mário de Andrade — autor do anteprojeto de lei (encomendado pelo ministro Capanema, 1934/1945), propondo a criação do Serviço do Patrimônio Artístico Nacional —, ao referir-se à categoria *arte popular*, preconizava a preservação de “determinados lugares agenciados definitivamente pela indústria popular, como vilarejos lacustres vivos da Amazônia, tal morro do Rio de Janeiro, tal agrupamento de mocambos no Recife, etc.” (1980, p. 95). É extraordinário que, há aproximadamente 70 anos, alguém tenha tido a lucidez de perceber que certos agenciamentos de habitações — mesmo populares e muitas vezes precários — conformavam um patrimônio e revestiam-se de características que lhes conferiam o *status* de bens culturais. Nesse caso, trata-se de considerar o próprio *habitat* como um ato cultural, pelo fato de compreender uma totalidade complexa de normas, hábitos, repertórios, ações e representações de seus habitantes, como membros de uma determinada comunidade (LACERDA, 2012).

O Córrego do Balaio, por exemplo, revela sua história, suas lutas, desde a década de 1970, pela permanência no local. Ele também se mostra como um ato cultural, traduzido nas formas de seus habitantes edificarem suas moradias e conviverem em seus espaços públicos (vias e becos), assim como na valorização de seu entorno — o Parque Nacional —, local preferencial para o lazer.

Reconhecidos os assentamentos populares por seus valores culturais, eles são plenos de valores simbólicos, na medida em que respondem às necessidades múltiplas de seus habitantes, em termos de conhecimento, de rememoração e, por extensão, do permanente processo de criação e recriação da identidade coletiva. E isso se deve ao fato de, como qualquer outro símbolo, uma de suas funções mais significativas ser o seu poder de socialização. No caso do Córrego, o simbolismo pode ser resumido pelo depoimento de um dos seus moradores (2013): “*Este é o melhor lugar do mundo para se morar*”. Por outro lado, foi a socialização que impulsionou parte de seus moradores a criar e manter uma creche para 50

crianças, mediante doações. Sendo tal assentamento portador de valor cultural e, consequentemente, impregnado de simbolismo, é sua própria existência o elemento de sustentação, devendo passar por processos de requalificação urbana capazes de valorizar o que ele tem de específico, de irreprodutível e que remete à ideia de lugar.

Acrescente-se que os assentamentos populares são também reconhecidos por seu valor econômico. O economista peruano Hernand de Soto (2001) os considera como um imenso ativo, que encontra obstáculos ao não conhecer a possibilidade de converter-se em capital líquido. O que esse autor defende é a regularização fundiária das áreas pobres por meio da propriedade fundiária — não da posse —, dando as costas à valorização imobiliária dessas áreas, advinda dessa forma de regularização e, por extensão, aos processos de *gentrificação*³ a que possivelmente seriam submetidos. A menção a Soto cabe aqui unicamente para indicar o valor econômico dos assentamentos populares. Afinal, foi comprando materiais de construção e incorporando trabalho que os moradores desses assentamentos edificaram seu *habitat*.

Se a regularização, mediante a propriedade, pode conduzir à valorização imobiliária, cabe lançar mão, no caso do Brasil, dos instrumentos legais disponíveis, com o intuito de minimizar os processos de *gentrificação*.

Determinações legais quanto aos aspectos urbanísticos

No caso do Córrego, o terreno é de propriedade da União e encontra-se inserido no Parque Histórico Nacional dos Guararapes (PHNG), tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), em 1982. Essa condição impõe que a regularização fundiária das ocupações existentes no Córrego concilie a preservação dos atributos ambientais e culturais, que concorrem para a manutenção da identidade do Parque, com a permanência desse assentamento.

³ O termo designa o processo de reestruturação de tradicionais e, em geral, estagnados espaços urbanos residenciais e de pequeno comércio, mediante modernos e grandes empreendimentos econômicos, com reflexos na elevação dos preços dos bens e serviços e, por isso mesmo, na substituição dos pequenos negócios e antigos moradores, cuja renda se tornou insuficiente para permanecerem nas áreas reordenadas.

A Lei Federal n. 11.977/2009 (BRASIL, 2009) define as áreas passíveis de regularização fundiária, dentre elas os imóveis de propriedade da União. Assim, a ocupação do Córrego pode receber ações de regularização fundiária com a execução de obras e melhorias urbanísticas, bem como garantindo a segurança jurídica da posse da moradia. Para tanto, a União Federal deve formalizar, em Ato Declarativo, que a área da comunidade do Córrego do Balaio é de interesse social para a execução de projeto de regularização fundiária.

No Brasil e no próprio município de Jaboatão dos Guararapes existem instrumentos legais que orientam qualquer proposta urbanística de regularização de assentamentos populares. A seguir, apresenta-se um resumo dos instrumentos mais importantes para o caso do Plano.

- a) O **Decreto-lei n. 271/67 – Concessão do Direito Real de Uso (CDRU)** (BRASIL, 1967) estabelece as condições de uso, sem transferir a propriedade. Trata-se do instituto mais utilizado, no caso de regularização de terras públicas⁴.
- b) A **Medida Provisória n. 2.220/01 – Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)** (BRASIL, 2001) reza que a pessoa que possuir, antes de 30 de julho de 2001 e há pelo menos cinco anos, até 250 m² de imóvel público, situado em área urbana e utilizado como moradia própria ou familiar, tem o direito de requerer-lhe a posse, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel, urbano ou rural.
- c) A **Lei Federal n. 11.481/07** (BRASIL, 2007) considera regularização fundiária de interesse social aquela destinada a atender a famílias com renda familiar mensal não superior a cinco salários mínimos.
- d) O **Plano Diretor do Município de Jaboatão dos Guararapes** (JABOATÃO DOS GUARARAPES, 2008) condiciona a transformação da área em Zeis à aprovação do órgão promotor do tombamento: (i) o Instituto do

Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), em se tratando de tombamento federal; e (ii) a Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (Fundarpe), no caso de tombamento estadual.

- e) O **Plano de Regularização Fundiária do Município do Jaboatão dos Guararapes** (JABOATÃO DOS GUARARAPES, 2011) estabelece que os lotes, a serem regularizados, deverão ter, no **mínimo**, 18 m² e, no máximo, 250 m² e assegurar condições de segurança da população em situações de risco.

O Córrego do Balaio e o Parque Histórico Nacional dos Guararapes

Como o Córrego está inserido no PHNG e em área de patrimônio ambiental foi tratado como um caso excepcional. Devido à antiguidade do assentamento, as regras das legislações ambientais e patrimoniais não foram consideradas em sua plenitude.

Este assentamento abriga 728 habitantes, em 212 domicílios, ocupando uma área de 2,7087 ha. Nele existe larga predominância de famílias ocupantes (94,81%), com renda média mensal igual ou inferior a três salários mínimos. Quanto à educação, 8,6% dos moradores são analfabetos ou apenas assinam o nome (UFPE; SPU, 2013a).

Situado no Município de Jaboatão dos Guararapes (MJG) e, mais precisamente, na porção sul do PHNG, o assentamento fica próximo a importantes eixos viários da Região Metropolitana, de transporte público de passageiros, modalidade fortemente reforçada com a inauguração de uma estação de metrô.

Os Montes Guararapes compreendem três montes, separados por grotas estreitas: (i) o Monte do Telégrafo; (ii) o Monte dos Oitiseiros; e (iii) o Outeiro dos Guararapes, onde está situada a Igreja de Nossa Senhora dos Prazeres (Figura 1). Incrustado em uma dessas grotas, encontra-se o Córrego do Balaio (Figura 2).

⁴ Convém esclarecer que a usucapião urbana, prevista na Constituição Federal vigente, aplica-se apenas às terras privadas. Sendo assim, foi inteiramente descartada enquanto instrumento de regularização do Córrego do Balaio.

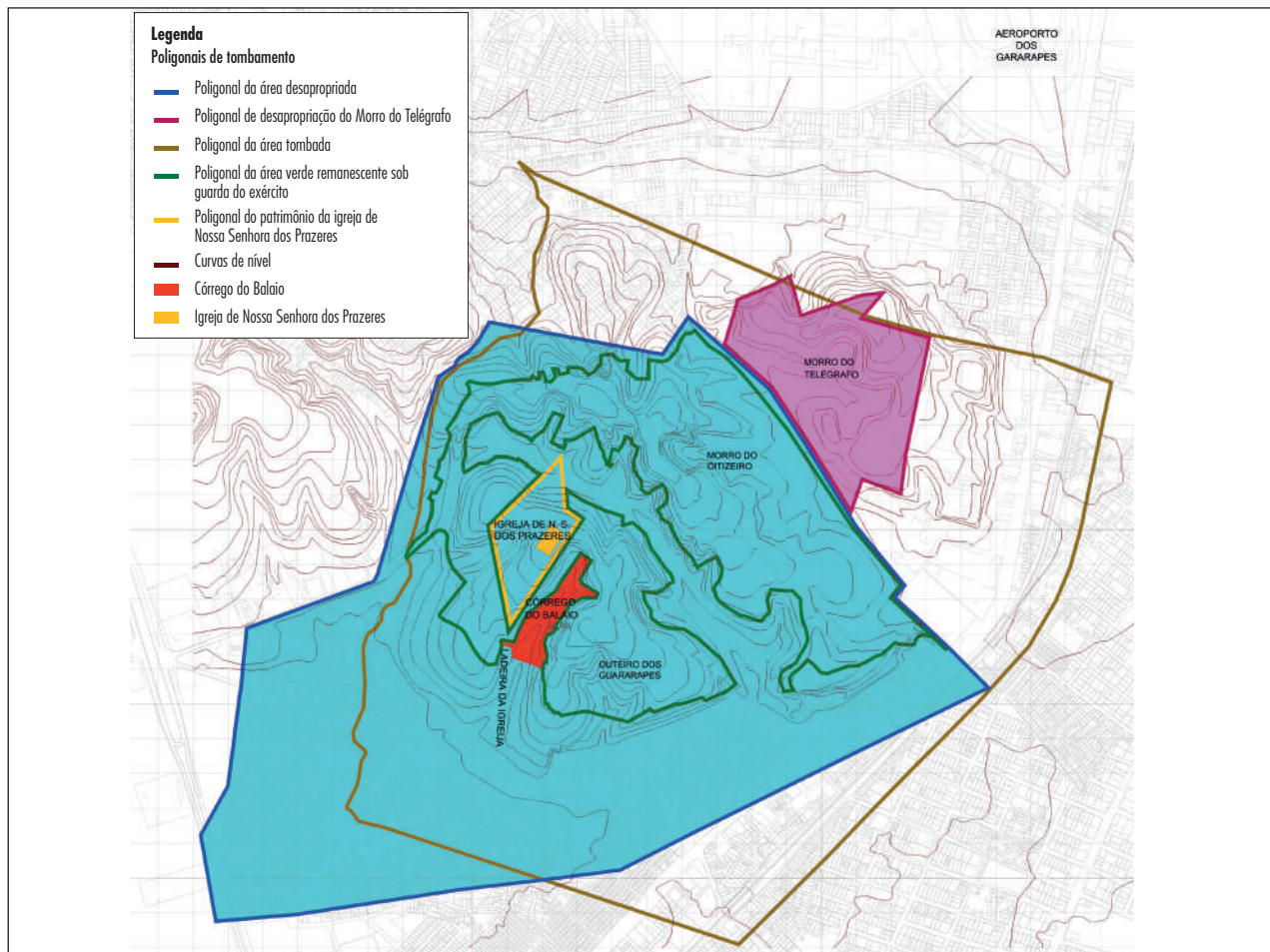


Figura 1 - Montes Guararapes: topografia e poligonais de tombamento
Fonte: UFPE; SPU, 2013b.



Figura 2 - Vista do Córrego do Balaio
Fonte: UFPE; SPU, 2013b.

O perímetro do Córrego do Balaio é marcado por uma cerca em barras verticais de concreto, sinalizando os limites com o PNHG (Figura 3). Esse cinturão de concreto é, por sua vez, acompanhado por uma trilha (Trilha dos Militares), situada no lado externo do assentamento. Muitos dos lotes estendem-se até ele, formando quintais, que correm o risco de ser ocupados por **ampliação** das edificações ou até mesmo por meio de novas edificações. Tal situação vem interferindo negativamente na integração paisagística do mencionado parque com o **córrego**. Ademais, em boa parte do perímetro da cerca, percebe-se a necessidade de obras de contenção de encostas e intervenções maiores. Por meio da Figura 4, é possível visualizar a ocupação do solo, com alguns de seus problemas.

O sistema de circulação do assentamento é formado por uma via principal, recapeada precariamente, e uma

via secundária, sem recapeamento (Figura 5). Ambas permitem a circulação de veículos. A via principal é estreita, sem saída, não tolera o retorno de veículos de grande porte, obrigados a retornar em marcha-ré, representando uma situação de alto risco, sobretudo às crianças que convivem nessa via (Figuras 5 e 6). Além disso, a via principal é mais larga na parte inicial e vai-se estreitando à medida que adentra o Córrego do Balaio, devido ao fato de muitos lotes avançarem no espaço público. Não há nela áreas destinadas a estacionamento de veículos.

A via principal e a secundária dão acesso a becos, muitos deles situados transversalmente às curvas de nível, conformando ladeiras e escadarias, sem pavimentação, sem canaletas de escoamento de águas sujas e pluviais. Acresce que o sistema de drenagem



Figura 3 - Córrego do Balaio: tendência de ampliação das edificações até a cerca
Fonte: UFPE; SPU, 2013b.

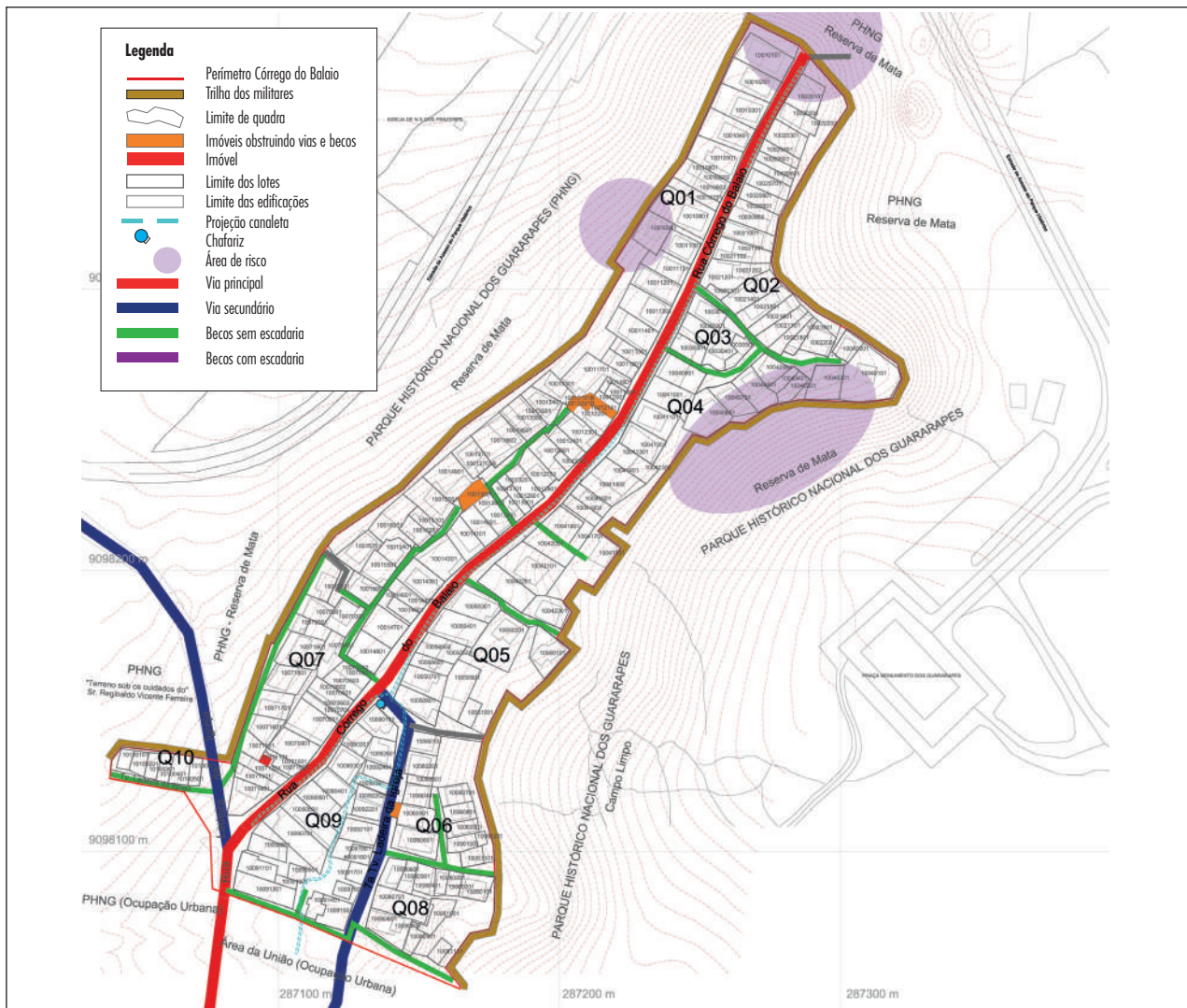


Figura 4 - Córrego do Balaio: diagnóstico da ocupação do solo
Fonte: UFPE; SPU, 2013b.

interfere na circulação. Nas ruas principal e secundária, canaletas abertas obstruem a via carroçável para veículos e não existe marcação de faixa de circulação de pedestres. Nos becos, há pouca definição entre via de pedestre e caminho das águas, o que dificulta a mobilidade e o acesso aos lotes lindeiros (Figuras 7 e 8). Dos domicílios do assentamento, 81% situam-se em becos, que não contam com sistema de escoamento de águas pluviais ou sujas.

A drenagem é o principal problema do Córrego do Balaio, implantado em uma grota relativamente estreita e profunda. A coleta das águas de esgoto e de chuvas tende a seguir poucos caminhos bem definidos. É muito difícil alterar o traçado e a direção dos fluxos das águas nos caminhos

da grota, especialmente devido à alta densidade construtiva do sítio. Por causa dessas características, e considerando-se o regime pluviométrico da região, a área está sujeita a fortes enxurradas e alagamentos, no inverno. Por sua vez, a impermeabilização, decorrente da elevada ocupação do solo, remove as águas servidas e as pluviais caídas nos lotes imediata e diretamente para as ruas e os lotes vizinhos. Onde as construções estão locadas em encostas, o escoamento das águas sobrecarrega de imediato o sistema de drenagem, causando enxurradas e enchentes nas cotas mais baixas do assentamento. Ressalte-se, por sua relevância, o fato (aliás, já referido) de o insuficiente sistema de drenagem ter contribuído para acelerar o processo



Figura 5 - Córrego do Balaio — via principal: dificuldade de acesso
Fonte: UFPE; SPU, 2013b.



Figura 7 - Córrego do Balaio: canaleta de drenagem aberta
Fonte: UFPE; SPU, 2013b.



Figura 6 - Córrego do Balaio: muros avançando na via principal
Fonte: UFPE; SPU, 2013b.



Figura 8 - Córrego do Balaio: canaleta de drenagem indefinida
Fonte: UFPE; SPU, 2013b.

de erosão, em alguns pontos de alta declividade do terreno do sítio.

O Córrego do Balaio possui 154 unidades habitacionais (73% do total) servidas por fossa séptica individual e 36 (17,1%), por fossas coletivas. Tal situação poderia significar condições razoáveis de salubridade ambiental. Contudo, visitas à área permitiram identificar que essas condições não são minimamente suficientes, para conter e depurar os dejetos sanitários ali produzidos. Uma grande parte dos lotes do Córrego do Balaio tem a superfície totalmente ocupada pelas construções, o que torna precária a manutenção das fossas, fazendo com que o esgoto transborde para as ruas. As águas servidas são, em geral, despejadas nos pequenos córregos da área ou conduzidas por valas e tubulações para o sistema de drenagem.

Quanto ao abastecimento d'água, 100% dos domicílios são servidos. No entanto, esse abastecimento é proveniente de fontes variadas: em 52,1% dos domicílios, a água vem de poço ou cacimba coletiva (armazenada em reservatório comunitário e recolhida em recipientes) e, em 29,9%, provém de poço ou cacimba própria, situação preocupante quando se leva em conta a presença de fossas individuais e coletivas, nos termos já referidos. Apenas 0,9% das moradias são atendidas pelo serviço da Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) (UFPE; SPU, 2013a).

Ante os problemas levantados, os condicionantes que nortearam a proposta do Plano Urbanístico relacionam-se à necessidade de: (i) controlar a ocupação para conservar as atuais características do Parque, (ii) manter a população no assentamento, (iii) manter o padrão de ocupação, mas adequando-o a seu entorno, (iv) melhorar a qualidade ambiental da área, (v) valorizar os espaços públicos, (vi) respeitar as áreas de risco, conferindo tratamento compatível e (vii) adequar a ocupação às potenciais infraestruturas.

Plano urbanístico para a regularização fundiária do Córrego do Balaio (PURCB)

Os *objetivos* do PURCB, a seguir relacionados, decorreram da identificação do Córrego do Balaio como área de conservação, nos termos aqui definidos, e da sua inserção em um Parque Histórico Nacional:

- definir e recuperar a área verde de transição entre o assentamento e o PHNG;
- criar áreas de amenização e espaços de convívio;
- assegurar condições de salubridade às moradias;
- criar novos lotes para as famílias a serem relocadas;
- definir as diretrizes para a implantação das infraestruturas;
- orientar a ocupação do solo, no que se refere à tipologia;
- apontar os lotes para fins de concessão onerosa.

A desocupação de alguns lotes e a retificação de outros buscaram responder aos *objetivos* de delimitar uma área verde de transição entre o Córrego do Balaio e o PHNG, requalificar os espaços públicos, criar áreas de amenização e de convívio, assegurar as condições de salubridade das moradias e realizar maior equidade fundiária.

Proposta de lotes a serem desocupados ou retificados e lotes a serem criados

Visando à maior integração paisagística do assentamento com a área verde de preservação do PHNG, foi delimitado, quando possível, um cinturão verde de transição, acompanhando a cerca. Esse cinturão objetiva inibir a tendência de ocupação até a cerca, possibilitando, inclusive, o tratamento das encostas (obras de engenharia ou contenção, por meio de cobertura vegetal).

Ademais, o cinturão verde poderá servir de pomar e/ou criatório de animais de pequeno porte, bem como articular-se — por vários acessos — com a trilha que a margeia pelo lado externo do assentamento. Para sua delimitação, foram necessários ajustes nos perímetros dos lotes lindeiros à cerca, com o objetivo de evitar que suas respectivas edificações sejam excessivamente ampliadas, ou mesmo que seus quintais sejam ocupados por novos domicílios.

Com o intuito de requalificar a via principal, deve ser-lhe conferida nova dimensão — mediante a redefinição de alguns lotes —, aumentando sua largura, na parte mais estreita, pela retirada de muros, e

criando espaços para o estacionamento e o retorno de veículos, inclusive do caminhão do lixo.

Considerando-se a obstrução de becos, é aconselhável a desocupação de alguns lotes, a fim de garantir maior nível de permeabilidade, em termos de circulação. É também recomendável, nas demais vias e córregos, a retificação de lotes, visando-se a conferir maior dimensão e harmonia ao traçado de vias e becos e criar pequenos espaços de amenização e convivência para os habitantes do assentamento.

No que diz respeito às condições habitacionais, um único lote não atende aos requisitos mínimos de salubridade, pois seu tamanho útil e sua situação não lhe conferem condições adequadas de insolação e aeração (conforme pode ser visualizado na Figura 5).

Ante a indicação de desocupação dos lotes acima referidos, torna-se imperativo responder à legislação

municipal — Lei Complementar n. 002/2008 —, no que se refere ao “atendimento de todos os residentes”, o que implica a criação de novos lotes. Para a definição de seus respectivos traçados, foram consideradas a acessibilidade e as curvas de nível, com o intuito de minimizar movimentos de terra e muros de contenção.

Todos esses elementos resultaram no Plano Urbanístico do Córrego do Balaio (visualizável na Figura 9).

Diretrizes para a implantação das infraestruturas

Considerando-se as atuais condições de ocupação do solo e das infraestruturas do assentamento



Figura 9 - Córrego do Balaio: plano urbanístico

Fonte: UFPE; SPU, 2013b.

do Córrego do Balaio, propõem-se, a seguir, as diretrizes norteadoras dos projetos executivos das infraestruturas e dos espaços de amenização e de convivência.

A definição do *sistema de drenagem* deve preceder a do esgotamento sanitário e a de circulação, além das normas de edificação, pois o escoamento das águas pluviais condiciona, devido às características geomorfológicas do sítio, esses dois outros sistemas. Diante dessa realidade, o sistema de drenagem deve ser:

- concebido de forma integrada com o sistema de circulação, adaptando-se às curvas de nível, como mostram os exemplos a seguir;
- independente do sistema de esgotamento sanitário;
- dimensionado consoante o volume das águas sob fortes condições pluviométricas, de modo a permitir seu livre escoamento e, assim, reduzir a taxa de infiltração nas encostas;
- recuperado e complementado, no que se refere às canaletas, para que elas, ao direcionarem as águas de chuva, evitem novos sulcos;
- subterrâneo, na via principal, nas secundárias e nos becos — onde as larguras não permitem a presença simultânea de passagem de pedestre e de canaletas —, e a céu aberto, no caso de acompanhar escadarias íngremes.

Quanto ao *sistema de saneamento*, um projeto executivo deve incluir uma rede de esgotos sanitários e ser concebido segundo o princípio da separação das águas pluviais e águas servidas, o que requer também a separação no interior da moradia. Dessa forma, evita-se a construção de fossas absorventes, sumidouros ou valas de infiltração, que, uma vez próximas a encostas, aumentam o nível de saturação de água, elevando a probabilidade de desmoronamentos.

No que concerne ao *sistema de circulação*, apesar de a via principal e a secundária serem as melhores infraestruturas da área, elas precisam de uma requalificação, que reforce suas virtualidades e diminua as deficiências, sem haver, necessariamente, substituições. Isso pode ser alcançado por meio:

- do alargamento dessas vias, nas partes muito estreitas, ocupando as faixas de lotes que avançaram, claramente, na parte pública do solo urbano;
- do cobrimento da calha de águas pluviais com placas de concreto perfuradas, que permitam o escoamento das águas superficiais para o interior da calha;
- da delimitação de uma faixa de pedestre, por exemplo, por sobre as placas de concreto, com a marcação diferenciada de material, textura e cor do leito carroçável da via, sem a presença de meio fio;
- da demarcação de alguns recuos, na via principal, para o estacionamento temporário de veículos de serviços para os residentes, como ambulâncias, coleta ou entrega de portadores de deficiência e estudantes de pouca idade, descarga de mercadorias e, eventualmente, veículos que quebraram e impedem o acesso ou o fluxo na via.

Um esquema básico dessa proposta pode ser observado nas Figuras 10 e 11.

Com relação aos becos e escadarias, as possíveis soluções para melhoria de suas condições são bem conhecidas e foram aplicadas com sucesso em áreas de assentamentos populares, em morros da cidade do Recife (Figuras 12 e 13). A solução básica consiste em associar a construção das vias de pedestre (vielas, becos e escadarias) ao sistema de drenagem e esgoto. As Figuras 12 e 13 mostram possíveis soluções de articulação de escada, rampa e canaleta.

Quanto ao *sistema de abastecimento d'água*, é necessária a implantação de uma grande cisterna e de uma rede de distribuição, que garanta a universalização de tal serviço até o lote. De fato, em mais da metade das moradias, o abastecimento d'água vem sendo viabilizado por meio de poço, com cacimba coletiva e reservatório comunitário para armazená-la.

Finalmente, no que concerne às *áreas de amenização*, é imprescindível a criação de pequenos espaços, nos quais se deve proceder a um plantio de árvores, a fim de proporcionar sombreamento e, assim, contribuir para melhor qualidade ambiental. Ademais, os pequenos *espaços de convivência* —

⁵ Essa Associação estava praticamente inativa, mas vem sendo revitalizada, desde o início das discussões sobre o processo de regularização do Córrego.

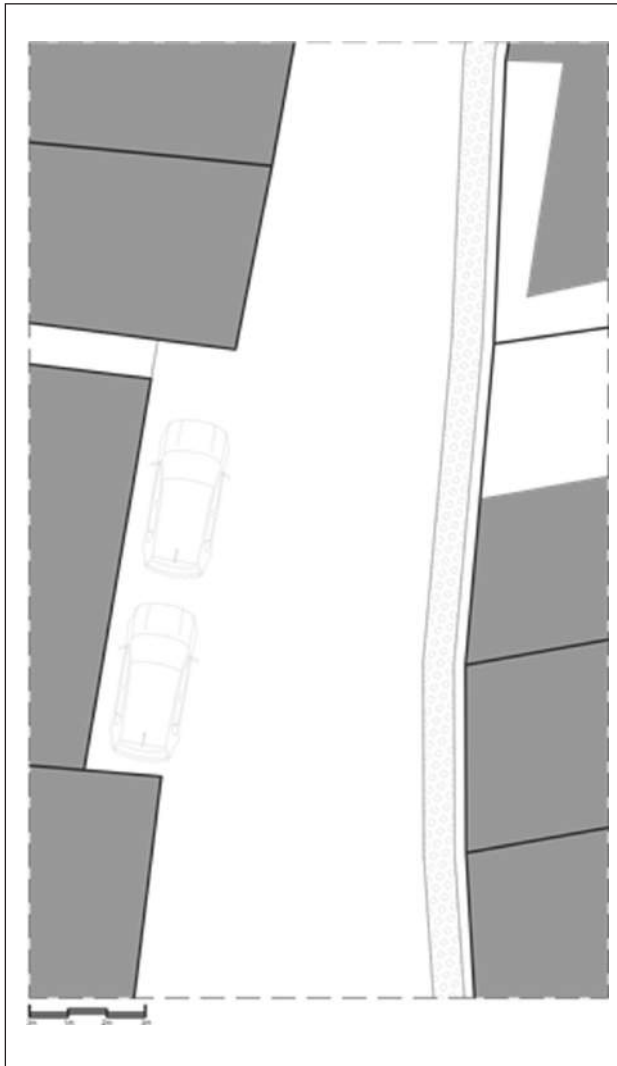


Figura 10 - Córrego do Balaio: planta baixa da via principal
Fonte: UFPE; SPU, 2013b.

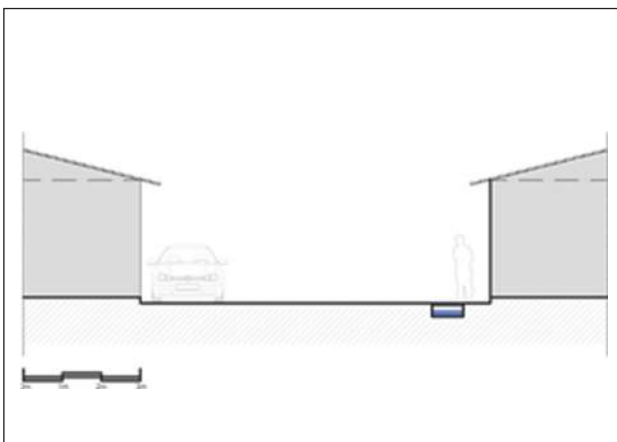


Figura 11 - Córrego do Balaio: corte esquemático da via principal
Fonte: UFPE; SPU, 2013b.

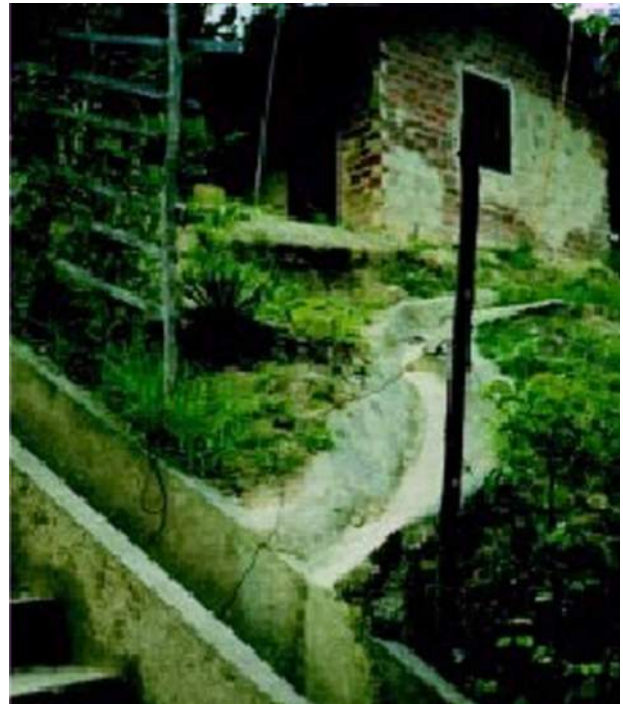


Figura 12 - Canaleta de drenagem acoplada à escadaria, no Córrego do Boleiro (Recife) e no Alto Santo Antônio (Camaragibe/PE)
Fonte: FIDEM, 2004.

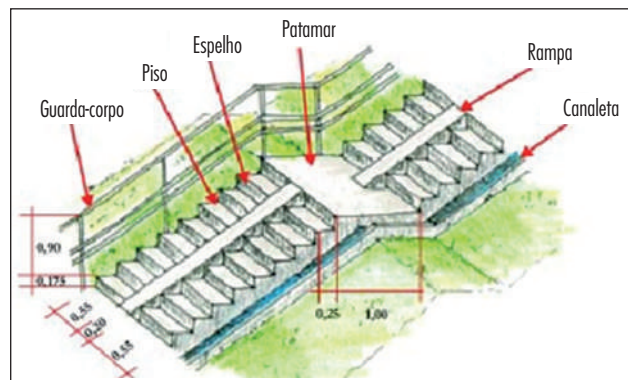


Figura 13 - Canaleta de drenagem acoplada à escadaria e à rampa, no Córrego do Boleiro (Recife) e no Alto Santo Antônio (Camaragibe/PE)
Fonte: FIDEM, 2004.

definidos a partir do novo traçado do sistema de circulação — devem receber tratamento urbanístico, por meio da implantação de iluminação adequada e da instalação de equipamentos, como bancos e lixeiras. Tal intervenção é essencial não apenas para o convívio dos moradores, como também para a amenização das condições térmicas, prejudicadas pelo fato de o assentamento situar-se em uma grota.

Orientações para a ocupação do solo

No Córrego do Balaio, predominam moradias modestas (176), com elevado grau de consolidação. As unidades habitacionais são, na quase totalidade, de alvenaria: 97,2% (207) dos 212 domicílios existentes. Parte considerável das construções ocupa quase toda a área do lote. Esse tipo de ocupação de alta densidade de recobrimento do solo gera dois problemas potenciais: (i) a tendência, de médio e longo prazo, para um adensamento construtivo, mediante a verticalização (de dois a quatro andares); e (ii) a impermeabilização total do solo natural do lote. Os dois problemas são de difícil controle, pois estão associados às necessidades básicas do tipo de família presente no local: sempre serão necessários acréscimos de área construída, para abrigar novos membros familiares (filhos, netos e agregados), criar espaços para depósito de instrumentos de trabalho ou veículos e para atividades de comércio e serviços.

Da tipologia construtiva, a modalidade mais representativa é de casa térrea (80,2% do total dos domicílios). A de dois ou mais andares corresponde a apenas 5,8% do total. Uma possível solução de controle da expansão construtiva e de minimização dos seus impactos negativos, em relação ao

PHNG, é regular e conter o processo de verticalização dos imóveis, notadamente nos lotes lindeiros à cerca. Para tanto, definem-se duas zonas:

- Zona de Imóveis Não Lindeiros (ZNL), onde se permitem edificações de até dois andares, com índice de aproveitamento construtivo do lote de até 150%;
- Zona de Imóveis Lindeiros (ZL), onde se permite edificações de apenas um andar, com índice de aproveitamento de 100%, para os existentes, e de até 80%, para os novos lotes.

Mais da metade das edificações (52,6%) tem cobertura de telha cerâmica (tipo capa e canal). O restante dos imóveis usa telhas tipo *brasilite* ou metálica, o que causa sérios problemas de insolação e ventilação nas edificações e no sítio urbano. Considerando-se o atual padrão de ocupação do Córrego e sua inserção em um Parque Histórico Nacional, os acréscimos nos domicílios existentes e a serem construídos devem: (i) obedecer ao zoneamento (Figura 14) e aos parâmetros máximos estabelecidos por Zona; (ii) ser de alvenaria, com cobertura por telha cerâmica, conferindo harmonia entre o assentamento e a paisagem do seu entorno; e (iii) restringir a construção de novos muros, na parte frontal dos lotes.

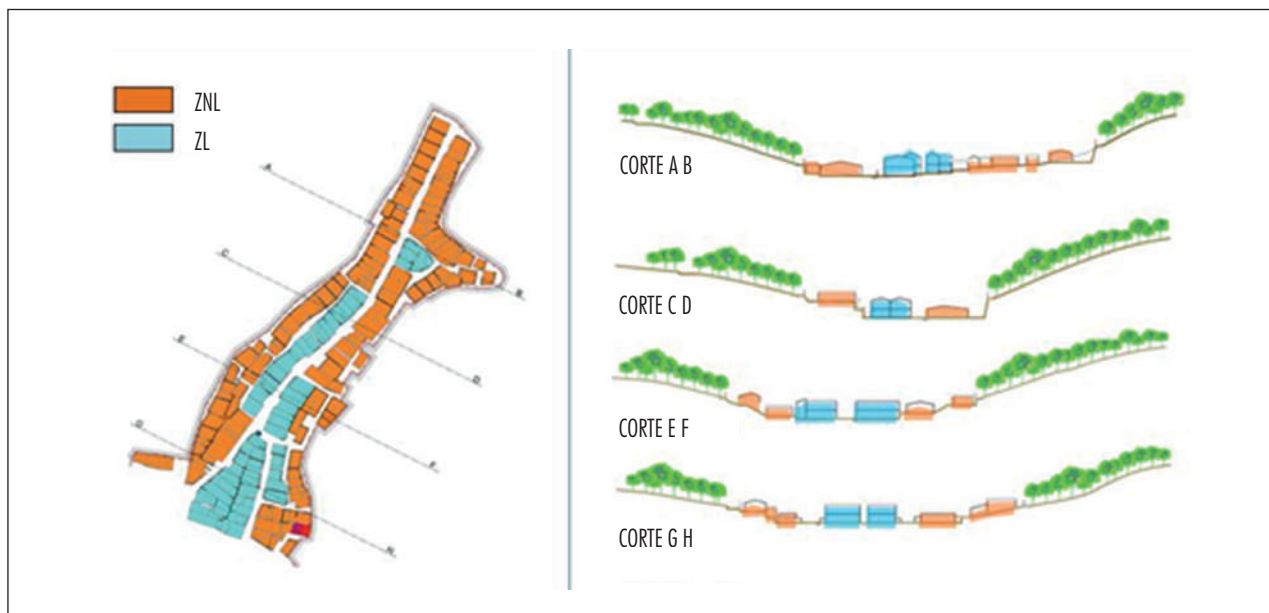


Figura 14 - Córrego do Balaio: proposta de zoneamento e cortes
Fonte: UFPE; SPU, 2013b.

Condições de ocupação dos lotes e concessão onerosa

As condições de ocupação constituem um dos aspectos a serem considerados no processo de regularização fundiária. No Córrego, apenas nove domicílios são alugados, e quatro cedidos, pelo que, segundo às legislações vigentes, devem ser regularizados, em nome de seus ocupantes e não em nome dos seus proprietários ou concessionários.

De outra parte, ainda de acordo com as aludidas legislações, não devem ser regularizados, em nome de seus ocupantes, os terrenos nas seguintes situações: (i) os utilizados com outra destinação que não a de moradia; (ii) aqueles cujos ocupantes são proprietários ou concessionários de outro imóvel; (iii) os ocupados há menos de cinco anos; e (iv) os ocupados por famílias cujos rendimentos mensais são superiores a cinco salários mínimos.

Todos os imóveis no Córrego do Balaio são habitacionais. Poucos abrigam pequenos negócios, essenciais para o sustento das famílias, sendo assim passíveis de regularização. No que se refere à renda média mensal das famílias, como anunciado, apenas três delas têm remuneração igual ou inferior a cinco salários mínimos. Quanto aos lotes, cujos ocupantes são proprietários ou concessionários de outro imóvel, 15 (do total de 212 domicílios) são ocupados por proprietários ou concessionários de outro imóvel, não podendo beneficiar-se do processo de regularização. Em 35 lotes (o correspondente a 16,6% do total de unidades domiciliares), os ocupantes moram há menos de cinco anos. Sobre tais imóveis, que não atendem às determinações legais, caberá à SPU decidir se incidirá a concessão onerosa ou a cessão de outro tipo, da sua exclusiva competência, como o aforamento e a taxa de ocupação.

As instituições envolvidas (SPU, Iphan e Prefeitura do MJG) e a população do Córrego participaram do processo de elaboração do PURCB. A participação popular ocorreu por meio de reuniões com os representantes das quadras, que conformam o assentamento, e culminou com a aprovação, por unanimidade, do *Plano Urbanístico e de Gestão Comunitária para a Regularização do Córrego do Balaio*, na assembleia realizada em novembro de 2013.

No que concerne à *gestão*, a proposta é a institucionalização de um Comitê Gestor, formado pelos representantes das quadras, da Associação dos Moradores⁵, da Prefeitura do MJG, da SPU e do Iphan.

A missão desse Comitê será: (i) conduzir o processo de negociação para a regularização fundiária e a implantação do Plano Urbanístico; (ii) promover ações para o desenvolvimento dos projetos executivos assinalados nesse Plano e esforços no sentido de viabilizar recursos para a sua implantação; e (iii) apresentar e defender novos projetos que tenham como objetivos o desenvolvimento do assentamento (projetos sociais de geração de trabalho e renda e capacitação profissional, entre outros) e a melhoria da qualidade ambiental na área.

Conclusões

O Plano Urbanístico de Regularização Fundiária do Córrego do Balaio mostra a possibilidade de conciliar a preservação dos atributos ambientais e culturais, que concorrem para a manutenção da identidade do PHNG, como símbolo histórico nacional, com a permanência de uma população de baixa renda. Mais ainda, mostra que é viável pensar e intervir em assentamentos populares, respeitando-se seus valores históricos, econômicos, sociais, culturais e simbólicos, sem abdicar da melhoria da qualidade habitacional e ambiental.

O Plano partiu da ideia de que o Córrego do Balaio conforma uma estrutura urbana plena de significado cultural para seus moradores, detendo, inclusive, elevado grau de estabilidade no seu padrão de ocupação. Assim sendo, esse assentamento popular foi apreciado como área de conservação. Como desdobramento, a principal orientação urbanística foi a *manutenção de seu padrão de ocupação* e a diretriz basilar, a *requalificação de seus espaços públicos*, mediante o alargamento das dimensões desses espaços e a criação de áreas de amenização e de convivência, além de novas regras de ocupação e de ações de melhoria das suas infraestruturas.

A implantação do Plano poderá reforçar, entre os moradores, a consciência de que o assentamento, com seus bens, detém um potencial para se transformar em objeto de proteção patrimonial. A adesão às propostas de conservação urbana — apresentadas no Plano — por parte dos habitantes do Córrego assinala que existe em curso, no Brasil, o reconhecimento da necessidade de melhorias urbanísticas articuladas com a preservação do patrimônio cultural, mesmo em áreas urbanas, como é o caso do Córrego, onde não é tão evidente a presença de bens patrimoniais.

Referências

- ANDRADE, M. de. Anteprojeto de Lei elaborado por Mário de Andrade a pedido do Ministro da Educação e Saúde. In: SECRETARIA DO PATRIMÔNIO ARTÍSTICO E NACIONAL. **Proteção e revitalização do patrimônio cultural no Brasil: uma trajetória**. Brasília: IPHAN, 1980. p. 55-68.
- BRASIL. **Decreto-Lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm>. Acesso em: 29 jul. 2014.
- BRASIL. **Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. Brasília, DF, 5 set 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 29 jul. 2014.
- BRASIL. **Lei n. 11.481, de 31 de maio de 2007**. Dá nova redação a dispositivos das Leis n. 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF, 31 maio 2007. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2011.481-2007?OpenDocument>. Acesso em: 29 jul. 2014.
- BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 29 jul. 2014.
- FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL — FIDEM. **Manual de ocupação dos morros da Região Metropolitana do Recife**. Recife: Ensol, 2004. Acesso em: 29 jul. 2014.
- JABOATÃO DOS GUARARAPES. **Lei Complementar n. 002, de 11 de Janeiro de 2008**. Institui o Plano Diretor do Município do Jaboatão dos Guararapes e estabelece as diretrizes para a sua implantação. Jaboatão dos Guararapes, PE, 11 jan. 2008. Disponível em: <<http://legis.jaboatao.pe.gov.br/lei-complementar/2009/00002/>>.
- JABOATÃO DOS GUARARAPES. **Lei Ordinária n. 636, de 27 de junho de 2011**. Institui o Plano Municipal de Regularização Fundiária do Município do Jaboatão dos Guararapes e dá outras providências. Jaboatão dos Guararapes, PE, 27 jul. 2011. Disponível em: <<http://legis.jaboatao.pe.gov.br/0/2011/00636/>>. Acesso em: 29 jul. 2014.
- KUPER, A. **Cultura: a visão dos antropólogos**. Baurur: EDUSC, 2002.
- LACERDA, N. Valores dos bens patrimoniais. In: LACERDA, N.; ZANCHETI, S. (Org.). **Gestão da conservação urbana: conceitos e métodos**. Olinda: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, 2012. p. 44-55.
- SAHLINS, M. **Ilhas de história**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- SOTO, H. de. **O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE); SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). **Diagnóstico do Córrego do Balaio**. Recife, 2013a. Mimeografado.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE); SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). **Plano Urbanístico e de Gestão Comunitária do Córrego do Balaio**. Recife, 2013b. Mimeografado.
- ZANCHETI, S.; LACERDA, N.; DINIZ, F. Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial. **EURE (Santiago)**, v. 26, n. 79, p. 77-94, 2000.

Recebido: 18/02/2014

Received: 02/18/2014

Aprovado: 01/04/2014

Approved: 04/01/2014