



## **REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA EM CONJUNTOS HABITACIONAIS POPULARES – UMA METODOLOGIA PARA O RECONHECIMENTO DA CIDADE REAL**

**MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer**

Arquiteta, Doutora FAUUSP, Professora Adjunto FAUrb-UFPEL  
FAUrb- UFPEL - Rua Benjamim Constant 1359, Pelotas - RS  
Tel./fax: (053)2786577, e-mail: [nirce.sul@terra.com.br](mailto:nirce.sul@terra.com.br)

**ALMEIDA, Joseane da Silva**

Arquiteta - SEURB - Secretaria Municipal de Urbanismo  
Prefeitura Municipal de Pelotas  
Rua Almirante Barroso, 1359, Pelotas –RS,  
Tel.: (053) 2256500, e-mail: [joseanesa@utopia.com.br](mailto:joseanesa@utopia.com.br)

**SCHULER, Schuler**

Bolsista de Iniciação Científica – FAPERGS  
FAUrb- UFPEL - Rua Benjamim Constant 1359, Pelotas – RS Tel./fax: (053)2786577, e-mail:  
[denipel@zipmail.com.br](mailto:denipel@zipmail.com.br)

### **RESUMO**

A gravidade do problema habitacional nos países em desenvolvimento não nos permite descartar as soluções já existentes, e a deterioração dos conjuntos habitacionais já edificados - tanto nas unidades habitacionais, nas condições do sitio, mas também na infra-estrutura que dá suporte à sua vida cotidiana, necessita ser revertida. Estes conjuntos habitacionais apresentam múltiplos problemas de uso e manutenção e irregularidades jurídicas, técnicas e urbanísticas.

A Regularização Urbanística é parte do projeto “Diretrizes Especiais para regularização Urbanística, Técnica e Fundiária de Conjuntos Habitacionais Populares” - Programa HABITARE- FINEP/CEF. Dentro do tema são considerados três enfoques principais: 1º- as ampliações irregulares das construções, 2º- a diversidade das atividades desenvolvidas no conjunto (originalmente exclusivamente residencial) e 3º- a definição da gestão sobre estes espaços e sua infra-estrutura urbana.

A geração de um Banco de Dados Geográfico Cadastral possibilita atualizações constantes e permite a espacialização das análises, incorporando informações técnicas e o registro do comportamento e a opinião do usuário/morador. Nas propostas de regularização são apresentadas as conclusões e recomendações específicas para o estudo de caso e avaliados os novos instrumentos urbanísticos como AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social.

Pesquisa caráter interdisciplinar, ao recortarmos para essa exposição uma parcela dos resultados, enfatizamos que não poderemos deixar de lado os aspectos *jurídicos e técnicos*, e que a regularização é

uma ação interdisciplinar e integrada nas diversas instâncias administrativas e se viabiliza somente com a participação popular.

**Palavras chaves:** Regularização Urbanística; Avaliação Pós Ocupação; Habitação de Interesse Social; AEIS- Áreas Especiais de Interesse Social

## 1.OBJETIVOS

O objetivo deste trabalho é discutir as dificuldades de regularização urbanística de conjuntos habitacionais de interesse social e propor alternativas de soluções. Trata-se da apresentação dos resultados parciais da pesquisa “Diretrizes Especiais de Regularização Técnica, Urbanística e Jurídica de Conjuntos Habitacionais Populares”, financiada pelo FINEP/ CEF dentro do Programa HABITARE, em fase de finalização. Enfatizam-se aqui os aspectos urbanísticos, sem, no entanto, deixar de vincular sua regularização com os enfoques técnicos relativos a água e esgoto e o enfoque jurídicos, sendo a interdisciplinaridade o foco da pesquisa citada. Tem como estudo de caso o conjunto Lindóia, situado em Pelotas, e como “caso de controle” o conjunto Rubem Berta, localizado em Porto Alegre, ambas no Rio Grande do Sul.

O conjunto habitacional Lindóia, entregue em 1993, com 1788 unidades, ocupando 25 ha em terreno na periferia, continha novas tipologias e novas propostas de desenho. Diferentemente da tradicional “casa popular” até então oferecida pela COHAB, (isolada ou geminada) localizada em lote privativo e acessível da via pública, o novo desenho propunha blocos de dois pavimentos em fitas justapostas pelos fundos, com acesso a cada duas unidades superiores diretamente por escada externa, ladeadas pelos acessos das unidades térreas. Estes blocos encontram-se organizados em “superquadras”, cada uma contendo uma praça e as vias locais, denominadas de “passeios”, previam o acesso eventual de veículos e se constituíam em espaço condominial ladeado de recuos de ajardinamento. O condomínio não foi instituído e parte das áreas condominiais foram privatizadas, ocupadas por construções irregulares, com graves danos aos sistemas de água, esgoto e escoamento pluvial. A gestão da infraestrutura e serviços urbanos foi assumida pelo município, mesmo dentro da área condominial.

## 2. O CASO DE CONTROLE

Utilizou-se, como estudo de caso comparativo ou, **sistema de controle**, o processo de regularização tentativo do Conjunto Residencial Rubem Berta, de Porto Alegre, conduzido pela Prefeitura Municipal em parceria com a COHAB/RS.

O Conjunto Residencial Rubem Berta, composto por 4.992 apartamentos distribuídos em 39 núcleos, começou a ser construído em 1980. Em 1986 foi entregue a primeira fase de 1.280 unidades e em 1987 as outras 3.712 unidades inacabadas foram ocupadas irregularmente. Em 1988, através de autorização da Assembléia Legislativa, a COHAB/RS comercializou estes imóveis, no estado em que se encontravam. A partir de então, proliferaram as construções desregradas no conjunto. Edificações clandestinas foram feitas em acessos, áreas verdes e em cima de canalização de água e esgoto. O espaço público foi totalmente descaracterizado e projeto urbanístico vigente inviabilizado.

O processo de regularização surgiu a partir de reivindicações feitas pelos próprios moradores, ainda em 1993, quando foi proposto o reestudo e reorganização do conjunto residencial, em especial das áreas comerciais.

Em 1994, foi constituído o Grupo de Trabalho Rubem Berta, formado por todas as Secretarias e Departamentos envolvidos na questão urbana, constando ainda com a participação da COHAB e DEMHAB, com o objetivo de qualificar as relações entre a PMPA e a Comunidade, bem como agilizar as demandas e solucionar em conjunto as carencias do empreendimento como um todo. O processo de regularização compreendeu a reformulação da situação urbanística do local e a regularização jurídica, tanto das unidades habitacionais, quanto do conjunto em si, a fim de proporcionar a melhoria da qualidade de vida dos moradores. Cabe salientar, que o conjunto residencial Rubem Berta, ao contrário do Lindóia, ainda não era registrado em Cartório.

Para que as responsabilidades fossem assumidas por parte do Estado, da Comunidade e do Município, foi assinado em 1995 e atualizado em 1996, um convênio entre Prefeitura e COHAB, que determinou as etapas de trabalho, com prazos e responsabilidades, definindo claramente as novas áreas públicas e condominiais. O processo contou com as seguintes etapas, pré-definidas por este convênio:

- Aprovação de diretrizes propostas quanto ao Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) e do projeto de lei que constitui “AEIS” - Área Especial de Interesse Social - no conjunto.
- Levantamento topográfico da gleba, do sistema viário e cadastramento das edificações, viabilizando a implantação, no local, das diretrizes aprovadas e discutidas com as instituições responsáveis pelo processo e a comunidade envolvida.
- Elaboração do projeto urbanístico a partir do levantamento topográfico realizado, identificando as áreas destinadas aos equipamentos públicos, urbanos e comunitários, delimitação dos quarteirões, indicação das larguras das vias projetas e demarcação dos lotes e demais peças componentes do urbanismo. Aprovação deste.
- Implantação em campo – demarcação de todos os elementos do projeto definitivo, no local, incluindo lotes residenciais, comerciais, condomínios, ruas, acessos, passeios, áreas verdes, institucionais e demais peças necessárias à perfeita identificação destas no local.
- Descrições das áreas, com todos os elementos necessários para o registro do conjunto habitacional, junto ao Registro de Imóveis.
- Execução do projeto – urbanização e construção das habitações que possibilitem o remanejo das edificações existentes em locais inadequados ao uso habitacional e destinados a áreas públicas. Competindo ao Estado a implantação das novas vias, sua infra-estrutura e construção das unidades habitacionais para os casos de reassentamentos e ao Município, promover o remanejo das construções que impedem a implantação do novo urbanismo, bem como reassentamento da população atingida.

Em Janeiro de 1998 foi instituída pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre a AEI – Área Especial de Interesse Social para fins de regularização do Conjunto Rubem Berta. Segundo ALFONSIN (2001), a instituição de uma AEI visa dar aos territórios de moradia de baixa renda um tratamento e um Regime Urbanístico Especial, dispensando-os de observar as regras rígidas do Código de Obras ou o Zoneamento de Usos do Plano Diretor é reconhecer o direito à diferença. Aqui, esse direito à diferença se baseia no imperativo ético de que o Poder Público tem de facilitar o exercício, em seu território, de um direito humano fundamental: o direito à moradia. A área gravada como AEIS se torna uma espécie de zona liberada de regras formais de uso e ocupação do solo, a não ser esta macro-diretriz que a grava como destinada à moradia de interesse social.

Segundo Relatório do Grupo de Trabalho Técnico - Rubem Berta, em finais de 1998 o projeto urbanístico para regularização é aprovado, bem como os projetos complementares, estando os projetos das praças em aprovação nos organismos competentes. Pelo relatório, a comunidade do Rubem Berta, a partir da regularização urbanística e jurídica, pode ter acesso aos recursos do OP - Orçamento Participativo, nos Planos de Investimento de 1998 e 1999, conquistando melhorias como a pavimentação, iluminação e substituição de redes de esgoto. Este fato deve-se a reversão de conjunto para loteamento, tornando as áreas coletivas e passeios privativos em praças públicas e vias públicas, passíveis de receberem investimentos públicos do OP.

Segundo o relatório, os próximos passos serão voltados para a aprovação da regularização das edificações junto ao registro de Imóveis. Pelas dificuldades de descrição dessas áreas para fim de registro, será registrada somente a área original dos apartamentos. Está em curso a definição das edificações passíveis de regularização numa segunda fase (garagens, ampliações do pavimento térreo, comércio, etc), a ser definida por cada condomínio, agora no âmbito das áreas coletivas da cada condomínio.

### **3.O ESTUDO DE CASO**

Para o diagnóstico da situação de uso do solo foi efetuado, juntamente com o cadastro das modificações e acréscimos das edificações, o levantamento dos novos usos do solo estabelecidos pelos moradores. A Avaliação Pós Ocupação também utilizou entrevistas com informantes qualificados, observações comportamentais do uso dos espaços exteriores ao longo de um ano, e entrevistas semi-estruturadas complementares às observações, bem como coleta de dados junto ao registro de alvarás da Prefeitura para comércio e serviços. Para a avaliação técnica de saneamento, além destes procedimentos, foi levantada a situação das fossas sépticas, da rede de água e esgoto, sendo registrada

a presença de caixas de água “clandestinas” e avaliado o acesso para manutenção das fossas sépticas. O entendimento dos moradores sobre a gestão condominal e sua avaliação dos serviços urbanos foi levantado através de pesquisa amostral, com aplicação de questionário. Foi elaborado um Banco Cadastral Geográfico através do levantamento topográfico das unidades habitacionais e das ampliações das construções (informações gráficas) associado ao registro e atualização das informações alfanuméricas. As análises foram realizadas com base nos Mapas Temáticos e relatórios alfanuméricos gerados a partir do Banco de Dados.

### 3.1. As ampliações irregulares das construções

No estudo da **Irregularidade Urbanística** foi constatado o estabelecimento de um novo “regime urbanístico” pelos moradores, com elevação do índice de aproveitamento e da taxa de ocupação nas ampliações de construções, compactuados entre os moradores vizinhos, e a modificação de usos do solo, pelo acréscimo de atividades geradoras de emprego e renda junto à moradia. O uso exclusivamente residencial previsto inicialmente não se configurou.

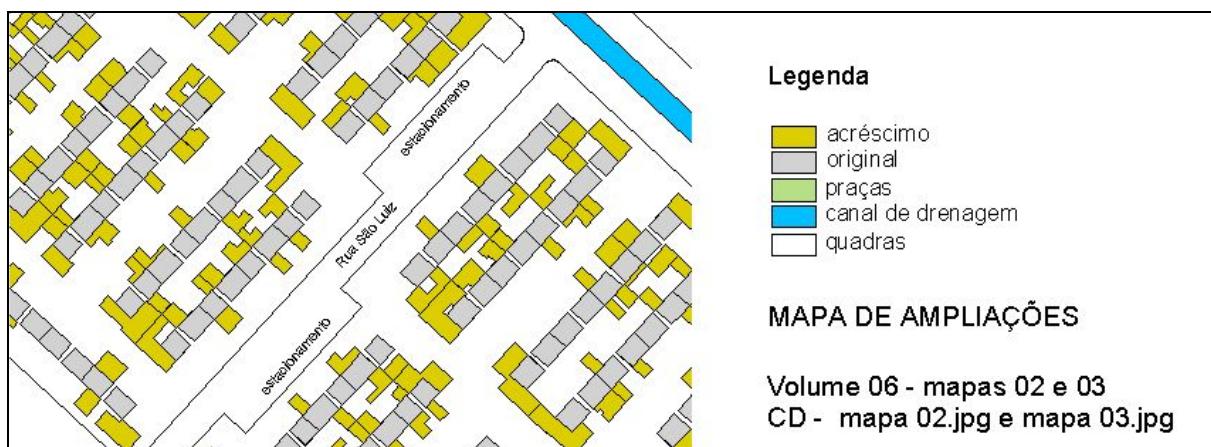
Os mapas, gráficos e tabelas gerados a partir do levantamento topográfico cadastral realizado no Lindóia comprovaram, através de números, a realidade descrita pelo levantamento fotográfico. A evidência quantitativa corroborou a evidência qualitativa: 70,9% das unidades habitacionais, ou seja, 1267 unidades, tiveram a sua área construída original ampliada. Destas, 58,33% localizam-se no primeiro pavimento. Hoje, a área total das ampliações no térreo supera a área originalmente construída neste pavimento. Algumas unidades habitacionais chegaram a duplicar de área, originalmente variando entre 36 a 40 m. (Ver Quadro 01 e FIG. 01).

	UNID. AMPLIADAS	ÁREA AMPLIADA	ÁREA MÉDIA DE AMPLIAÇÃO
1 PAV.	739 unidades	34747,66 m <sup>2</sup>	47,02 m <sup>2</sup>
2 PAV.	528 unidades	12557,36 m <sup>2</sup>	23,78 m <sup>2</sup>

**QUADRO 01 – Área de ampliações por pavimento**

Este fato deve-se não apenas à reduzida área original das unidades que contrasta à grande disposição de áreas livres, mas, principalmente, à indefinição dos domínios e das formas de gestão destas áreas livres externas, o que as tornou “terras-de-ninguém”. Deste modo, sem qualquer tipo de fiscalização, o avanço descontrolado e desorientado das construções sobre tais “recuos” toma proporções cada vez maiores, dando origem às “casas evolutivas” em ambos os pavimentos.

O mapeamento das ampliações revela que seu maior número e em maior área localiza-se nas unidades localizadas nas extremidades das fitas. O desenho urbano original ignorou a atratividade da avenida principal, colocando empêns cegas e recuos ao longo da mesma. Os usuários, como foi evidenciado no cruzamento do Mapa temático de Ampliações com o Mapa temático de Uso do solo, efetivaram construções nos recuos, ocupando-os em quase 10% dos casos para atividades de comércio e serviço).



**FIGURA 01 – Ampliações no 1º e 2º Pavimentos.**

Fonte: MEDVEDOVSKI (2001) Mapas 02 e 03 –Volume 6

### **3.2. A diversidade das atividades desenvolvidas no conjunto e considerações sobre os impostos urbanos municipais**

#### **3.2.1. Considerações sobre os Usos do Solo e Imposto Sobre Serviços – ISS**

Outro fato de grande relevância que se comprovou através dos levantamentos e análises realizadas no Lindóia foi a presença significativa de diversas atividades que ocorrem junto às residências e que contrariam a previsão inicial de conjunto exclusivamente residencial. Tornou-se imprescindível, no processo de regularização urbanística do conjunto em estudo, a **identificação e localização** destes usos não domiciliares. Realizou-se um levantamento de campo cadastral, que ocorreu juntamente ao levantamento técnico de água e esgoto, onde se percorreu o conjunto, buscando identificar não somente as atividades visíveis aos transeuntes, mas verificando unidade por unidade, e questionando sobre o uso atual de cada apartamento.

Foram encontrados 145 usos não-domiciliares na COHAB Lindóia. Destes, 79 são comerciais e 66 são serviços (ver FIG. 02 e FOTOS 01 e02). Ou seja, de cada 12 unidades habitacionais, uma tem instalado um comércio ou uma prestação de serviço. Verificou-se, também, que 84,14% das atividades, ou 122, ocorrem no 1º pavimento e apenas 15,86%, ou 23 atividades, no segundo pavimento.

Dentre as atividades encontradas, predominam os usos classificados como comércio de utilização diária e de utilização periódica, como fruteiras, mini-mercados, açougues, padarias, bares, farmácias, entre outros. Há apenas um serviço de serralheria, considerado uso proibido para a zona, num montante de outras 144 atividades não residenciais. A irregularidade maior está na inadimplência verificada em muitos casos, com relação ao cadastro e pagamento do ISS (Imposto Sobre Serviços). Verificou-se que apenas 29 atividades encontram-se regulares no cadastro municipal da Prefeitura.

A irregularidade, porém, neste caso, não está na presença destas atividades, pois a estas foi concedido alvará de licença e não apresentam praticamente nenhuma incompatibilidade com o uso residencial, frente ao estabelecido pelo II Plano Diretor da Cidade para esta zona urbana. Verificou-se o reconhecimento pelo poder municipal do novo regime de usos, por edição de lei específica, e por ausência de um cadastramento das ampliações e reformas efetuadas pelos moradores.

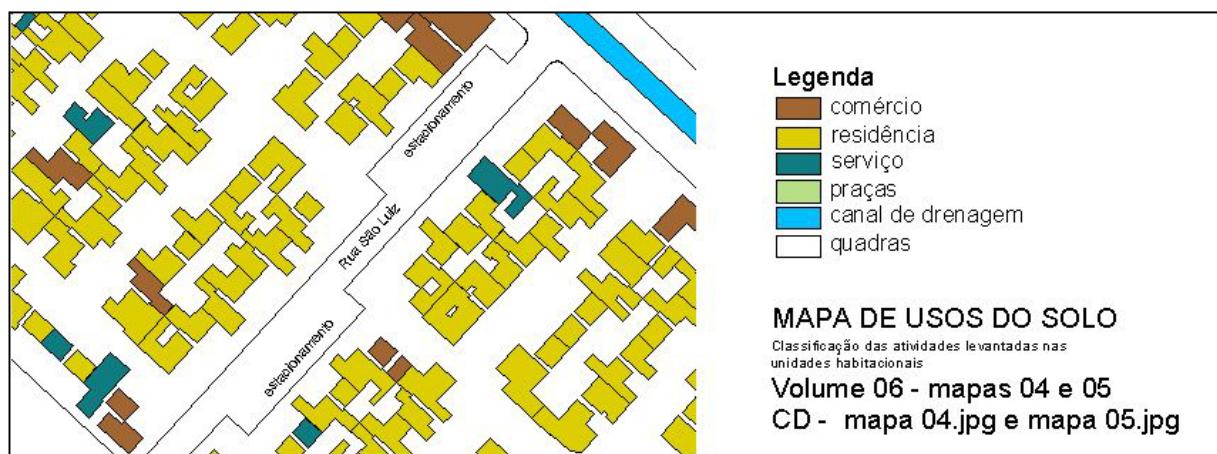
Verificou-se que a falta de comércio e serviços foi solucionada, passando por cima das restrições legais, através das modificações introduzidas pelos moradores em seu espaço e, posteriormente, na conquista da legalização desta alternativa. A “cidade modernista” subjacente ao projeto original do conjunto Lindóia foi suplantada pela “cidade figurativa”, construída pela população usuária (ver HOLSTON,1993).

Recomenda-se como solução para estes casos, uma campanha de conscientização da Prefeitura Municipal para com os moradores, no sentido de mostrar a importância de se estar numa situação de regularidade, para que se tenha a liberdade de cobrar ações efetivas do poder público. É o chamado exercício da cidadania, através da participação do cidadão no pagamento de seus impostos. É necessário refletir no que a regularização urbanística melhora a qualidade de vida dos moradores dos conjuntos regularizados, ou se esta será somente um instrumento no aprimoramento das cobranças de impostos como o predial e territorial, das taxas que podem ter como base para o exercício de atividades produtivas, como o ISS. Urge, portanto, a discussão de um novo modelo de gestão destes espaços, “compactuado” entre o poder público e os moradores, tratando a regularização como algo mais do que o registro no cadastro e emissão de um título de propriedade. Para tanto, a comunidade deve estar mobilizada e conscientizada dos seus direitos e deveres. A participação popular é imprescindível na construção da melhoria da qualidade de vida.



**FOTOS 01 e 02 – A vídeo-locadora e a creche**

Sugere-se que a Prefeitura Municipal de Pelotas, através dos seus técnicos da área social, evidencie esta importância da participação popular e assuma também o papel de incentivar a organização da comunidade, através da criação de Grupos de Trabalho, criados em parceria do município com o Governo do Estado, mostrando que nas diversas questões urbanísticas há necessidade de organização dos moradores para o fortalecimento dos pleitos junto ao Poder Público.



**FIGURA 02 – Extrato dos Mapas 04 e 05: Mapas de Usos do Solo - 1º e 2º Pavimentos.**

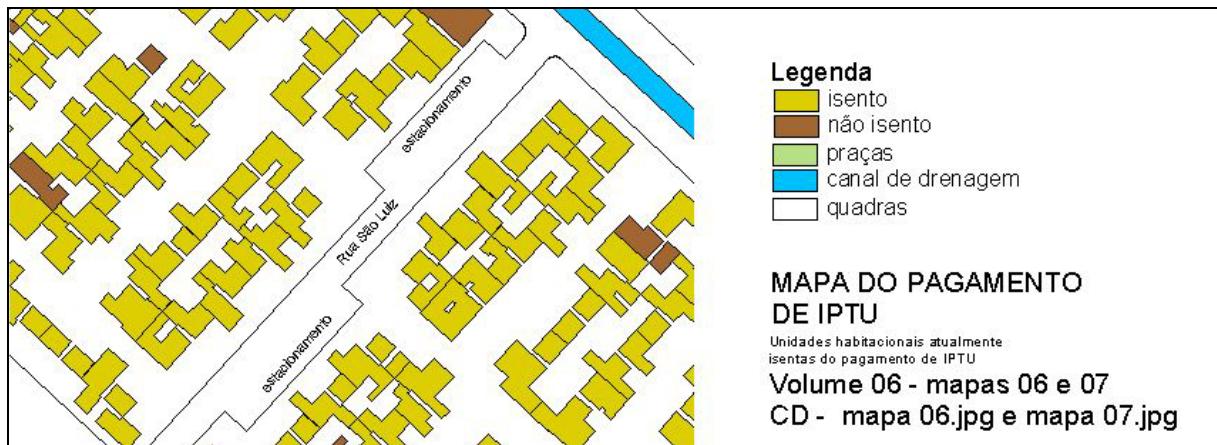
Fonte: MEDVEDOVSKI (2001) Mapas 04 e 05 –Volume 6

### 3.2.2. Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU

Verificaram-se também irregularidades quanto à cobrança do IPTU pela Prefeitura Municipal. Como as ampliações efetuadas pelos moradores estão irregulares e, portanto, não podem ser averbadas, a maioria das unidades habitacionais do Lindóia ampara-se nas leis de isenção do pagamento de IPTU. Esta isenta todos os imóveis lançados em nome da COHAB, desde que não ultrapassem os limites estabelecidos pelo Código Tributário Municipal. Estes limites são relacionados diretamente ao valor do imóvel, e este à sua área computável. Frente à constatação da significância das áreas ampliadas sobre as áreas originais das unidades, percebe-se o montante da irregularidade neste setor: 47,9% das unidades habitacionais ultrapassam os limites de valor da isenção e, portanto, deveriam ser contribuintes. No entanto, atualmente, apenas 6% do total das unidades são cadastradas como pagadoras de IPTU.

Este caso será regularizado somente a partir do momento em que for regularizada a questão da posse das áreas acrescidas ao imóvel original e os proprietários averbarem, em seus nomes, toda a área construída que teriam direito. Desta forma, também pagariam imposto por ela.

Recomenda-se, então, também para este caso, o enquadramento do conjunto como AEIS, além de um recadastramento, por parte do órgão municipal, dos domicílios e suas áreas atuais computáveis.



**FIGURA 04** – Extrato dos Mapas 06 e 07: Pagamento atual de IPTU - 1ºe 2º Pavimentos corrigidas

Fonte: MEDVEDOVSKI (2001) Mapas 06 e 07 –Volume 6

#### 4. A DEFINIÇÃO DOS LIMITES ENTRE PÚBLICO, COLETIVO E PRIVADO E A DEFINIÇÃO DA GESTÃO

Como soluções a esta indefinição de domínios e de gestão foram discutidas algumas possibilidades para o Conjunto Habitacional Lindóia. Primeiramente, sua permanência como “conjunto residencial”, pois este foi registrado como tal junto ao Registro de Imóveis na ocasião de sua entrega à Prefeitura. Algumas unidades já quitadas estão registradas individualmente em nome de seus proprietários e está em curso, pela COHAB/RS, um processo de quitação antecipada e fornecimento de escritura, o que está levando outros tantos imóveis a efetuarem seus registros. Discutiu-se junto ao 1º Ofício de Registros a possibilidade de formar condomínios menores que o quarteirão. Pensava-se em formar núcleos menores por fitas, por exemplo, tornando públicas algumas vias internas e as pracinhas dos quarteirões. Porém, como já fora mencionado, o conjunto é registrado e algumas unidades habitacionais já estão em nome do adquirente. Estes possuem, além da área construída original, uma fração ideal de todas as áreas de uso comum daquele quarteirão, proporcional à área da unidade. Para que fosse efetuada a alteração pretendida, a fração ideal de cada unidade residencial teria de ser recalculada e os todos os proprietários precisariam doar parte de sua fração ideal ao poder público.

Considerou-se, então, este processo como uma “inviabilidade operacional”, até mesmo porque se questionou se todo este processo jurídico de alteração de registro imobiliário promoveria, de fato, uma real melhoria nas condições do conjunto e, por consequência, na qualidade de vida dos moradores.

As questões de gestão dos espaços comuns podem ser tratadas de outra forma, independente da forma jurídica que mantém alguns espaços externos como “condominiais”. Propõe-se como alternativa um **Pacto de Gestão** entre os moradores e o poder público para os espaços coletivos e para a infraestrutura urbana, consolidando e esclarecendo responsabilidades. Recomenda-se uma Organização Comunitária, em que o apoio da Área Social se faria presente, na tarefa de organizar a comunidade.

Outra alternativa seria a inclusão de um artigo na Lei Orgânica Municipal que estabelecesse que: “*Os conjuntos habitacionais públicos têm direito ao fornecimento de serviços públicos ofertados pela Prefeitura, tais como água, luz, esgoto, coleta de lixo, etc...*”.

No entanto, a alternativa que parece mais abrangente para este caso é o enquadramento das áreas em que foram erguidos conjuntos habitacionais públicos como AEIS (decreto que estabelece Áreas de Especial Interesse Social). Assim, o Poder Público fica autorizado a tratar de forma diferenciada os

referidos conjuntos, sem a preocupação legal com os aspectos registrais, garantindo a prestação de serviços públicos urbanos em áreas que legalmente seriam de competência do condomínio e, portanto mantidos pelas taxas condominiais.

Os casos especiais **devem ser tratados de forma diferenciada** para serem incluídos na cidade formal e, então, **serem tratados de forma igual**. A solução seria adequada não somente para as questões de gestão, mas também para os acréscimos das construções, na medida que pode estabelecer normas técnicas e urbanísticas diferenciadas, pois permite uma flexibilização dos índices. Esta alternativa, juntamente com o provimento More Legal da Corregedoria do Poder Judiciário no Estado, de 1995, atualizado em 1999, que permite a regularização de construções irregulares, desde que com a anuência dos vizinhos confrontantes, apontará o caminho para tornar legal a solução para as questões:

- A dificuldade de regularização dos acréscimos realizados em área condominial. Como computar a área correspondente da fração ideal a redistribuir?
- Como “estancar a irregularidade” e estabelecer regras para as novas ampliações?
- “Direitos de construção”, segundo o novo modelo tipológico implementado pelos moradores. E quem ainda não construiu? E o que já está edificado? Demolir?

Esta solução deverá então passar por uma avaliação técnica aprofundada, já que a questão legal já está indicada: adoção do instrumento de AEIS para o Conjunto Habitacional Lindóia.

Deverá ser proposto um novo regime para as construções, a partir de critérios de um conhecimento que deve estar presente e que não foi contemplado nesta pesquisa, o conforto ambiental e o, já mencionado, Pacto de Gestão. Os espaços de transição deverão ser preferencialmente abertos, como garagens abertas, por exemplo, evitando-se as construções fechadas, como garagens com portões ou cômodos justapostos, que vedam a passagem de luz e ventilação naturais para o interior da habitação. Sugere-se uma assessoria técnica que mostre aos usuários a importância que os fatores climáticos têm em sua vida diária e como uma simples troca de janela pode influenciar em seu conforto e do vizinho.

## 5.CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 5.1. Recomendações quanto às formas de parcelamento do solo na regularização urbanística

Com relação à forma de parcelamento, a solução encaminhada junto a Prefeitura Municipal de Porto Alegre para regularização do conjunto Rubem Berta (caso utilizado nesta pesquisa como “Sistema de Controle”) foi a **reversão** da figura do **conjunto residencial** para **loteamento** junto ao Cadastro Urbanístico, através de aprovação de AEIS – Área de Especial Interesse Social. Propôs-se reduzir as áreas de gestão coletiva (condominiais) para o espaço intersticial entre blocos de apartamentos e tornar “vias públicas” os passeios e vias do conjunto, consolidando a responsabilidade do poder municipal na sua manutenção. A regularização fundiária está encaminhando o registro de cada terreno condominial em nome dos moradores, onde cada um deles tem uma fração da pequena gleba resultante do novo parcelamento, proporcional à área original de cada apartamento; as vias e praças foram doadas à Prefeitura, que assume assim a responsabilidade pela gestão destes espaços. Os moradores passam a ser responsáveis apenas pelo interior do lote que aglutina, em média, quatro blocos de apartamentos. As construções por ora não estão sendo registradas. Cabe esclarecer que o conjunto, entregue em 1986, não possuía sua escritura no registro de Imóveis, o que possibilitou a alteração da modalidade de parcelamento do solo.

Recomenda-se esta solução de reversão para loteamento como a mais adequada para todos os casos em que o conjunto não tiver sido registrado legalmente, por definir melhor as questões de registro de propriedade e de gestão dos serviços de infra-estrutura. Para os demais casos, ou seja, conjuntos já registrados no Registro de Imóveis, recomenda-se manter o registro da área como conjunto habitacional, procurando contornar uma possível omissão do poder público na prestação de serviços nas áreas coletivas do conjunto (portanto, áreas condominiais) através do estabelecimento de AEIS. A partir desta alternativa, pode-se definir o “Pacto de gestão” e delimitar as responsabilidades sobre a manutenção do espaço do conjunto, entre os moradores, a Prefeitura e as Concessionárias de Serviços Públicos Urbanos.

## **5.2. Recomendações quanto à participação comunitária**

Durante este trabalho percebeu-se que todas as soluções propostas ou possíveis passam, invariavelmente, pela vontade e organização da comunidade, quer sejam problemas de ordem técnica ou de gestão. **Não há processo de regularização que se sustente no tempo se não houver interesse e participação da população.**

Evidentemente, o Poder Público tem compromisso também com o estímulo a essa organização, evidenciando os benefícios que daí virão. A própria instituição de AEIS é respaldada pela concordância dos moradores. A comunidade organizada saberá o que compete a ela, qualificando suas exigências. O P - Orçamento Participativo tem se mostrado o canal para viabilizar e concretizar as demandas da comunidade.

A nova administração da Frente Popular no Município de Pelotas tem em suas propostas para o governo, o trabalho chamado “Plano de Bairro”. A intenção de viabilizar os Planos de Bairro, definidos na Lei Orgânica Municipal como uma ramificação do Sistema de Planejamento do Espaço Municipal, pressupõe uma articulação para a sintonia entre segmentos da administração municipal, de equipe técnica qualificada e das comunidades envolvidas, que deverão participar ativamente do processo de elaboração e implementação dos planos. Os planos serão direcionados para a criação de normas específicas para os bairros, complementando o Plano Diretor não apenas sob o aspecto restritivo ou de punição para determinados tipos de conduta, mas para que sejam consideradas e respeitadas as características e peculiaridades pertinentes a cada bairro para a elaboração dessas normas e, assim, poder conhecer e realçar a identidade das diferentes localidades e de seus moradores. Para tanto, se torna imprescindível a identificação do caráter local de cada área para propor qualquer tipo de intervenção e, através de um planejamento participativo, que considere aspectos da percepção e satisfação dos usuários, haverá maior chance de acerto nas propostas de melhorias para os bairros. Os conceitos de PELLI (1997) sobre a **habitação como um serviço** que precisa ser prestado de forma continuada, auxilia a justificar essa ação permanente junto aos bairros.

De caráter interdisciplinar, ao recortarmos para essa exposição uma parcela dos resultados da pesquisa, enfatizamos que não poderemos deixar de lado os aspectos *jurídicos e técnicos*, é que a **regularização é uma ação interdisciplinar e integradora**. A regularização fundiária, que se compromete em resolver as questões de propriedade, deve ser conduzida simultaneamente com a regularização urbanística (usos e construções irregulares) e com a regularização tanto das redes como da gestão dos serviços urbanos.

Quanto à eleição de um tipo de representação gráfica dos elementos da base cartográfica digital, que tiveram como "foco" a sua manipulação em software de Geoprocessamento, vinculado a um banco de dados alfanumérico, possibilitando o cálculo, manipulação e cruzamento de informações, permitiu o apoio técnico ao trabalho interdisciplinar e **potencializou assim a capacidade de análise do grupo de pesquisa**.

## **6. BIBLIOGRAFIA**

ALFONSIN, Betânia de Moraes, Coordenadora do Volume IV - **Regularização Urbanística. Relatório de Pesquisa. Diretrizes Especiais para Regularização Urbanística, Técnica e Fundiária de Conjuntos Habitacionais Populares**. Pelotas: Fotocópia, 2001, em finalização.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia. Instrumentos e experiências de regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997. 282p.

CONJUNTO HABITACIONAL RUBEM BERTA. **Memorando Nº 33** - Relatório do Grupo de Trabalho. Porto Alegre, Fotocópia: Janeiro de 1999.

DAMIANI, Amélia Luisa. **A cidade (Des) Ordenada: Concepção e cotidiano do Conjunto Habitacional Itaquera I**. 1993. 356 f. Tese (Doutorado) - Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

HOLSTON, James. **Cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993. 362 p.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer. **A vida sem condomínio: configuração e serviços públicos urbanos em conjuntos habitacionais de interesse social.** 1998. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer (coord.). Relatório de Pesquisa. Diretrizes Especiais para Regularização Urbanística, Técnica e Fundiária de Conjuntos Habitacionais Populares. FINEP/ CEF - Programa HABITARE. Pelotas: Cópia xerográfica, 2001, no prelo.

PELLI, Vitor. Experiencias innovadoras en Vivienda Popular. La necesidad de Clarificacion e replicabilidad. **Vivienda Popular.** Montivideo: Facultad de Arquitectura de la Republica. Jul. 1997. n.1.

RIGATTI, Décio. Apropriação Social do Espaço Público Um Estudo Comparativo.- **Paisagem e Ambiente:** Ensaios. São Paulo, FAUUSP – N. 7 (1995), 1995. p 141-195.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 2º ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1995. 422 p.