ESG - ENVIRONMENTAL, SOCIAL AND GOVERNANCE
SINGEURB
IV Simpósio Nacional de Engenharia Urbana

Rio de Janeiro, 22 a 24 de novembro de 2023

DIREITO À CIDADE EM PORTELINHA: ANÁLISE DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS EM ARACRUZ, ES [1]

RIGHT TO THE CITY IN PORTELINHA: ANALYSIS OF URBAN INSTRUMENTS IN ARACRUZ, ES

MATTIELLO, Júlia[1]; MIRANDA, Clara Luiza [2;]

[1] Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, julia-mattiello@gmail.com
[2] Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, claravix@hotmail.com

RESUMO

Este artigo tem como foco a aplicação de instrumentos urbanísticos para promover o Direito à Cidade, com ênfase num assentamento precário conhecido como Portelinha, em São Clemente II, Aracruz, no Espírito Santo. O objetivo é analisar a viabilidade da regularização fundiária nessa região. A pesquisa adota uma abordagem teórica, apresentando resultados parciais. O método envolve revisão bibliográfica, análise do marco legal de Regularização Fundiária nº 13.465/2017, bem como do Plano Diretor Municipal e do Plano Local de Habitação de Interesse Social. Os dados e a pesquisa indicam que a Portelinha carece de intervenções por meio do instrumento de Regularização Fundiária, o município reconhece a urgência em propor melhorias e garantir a segurança dos moradores. No entanto, a legislação impõe limitações, visto que a área não foi consolidada no prazo máximo estabelecido pela Lei. Mesmo diante da evidente emergência, caracterizada por irregularidades legais, riscos à vida e insalubridade, não foram identificados indícios de ações ou propostas do município para solucionar a situação na localidade, provocando discussões em relação à velocidade que a cidade se desenvolve e a necessidade da flexibilidade dos instrumentos urbanísticos.

Palavras-chave: Direito à Cidade, Regularização Fundiária, Área Precária.

[1] MATTIELLO, Júlia; MIRANDA, Clara Luiza. Direito à Cidade em Portelinha: Análise de instrumentos urbanísticos em Aracruz, ES. In: IV SIMPÓSIO NACIONAL DE GESTÃO E ENGENHARIA URBANA: SINGEURB, 2023, Rio de Janeiro. **Anais...** Porto Alegre: ANTAC, 2021.

ABSTRACT

This article focuses on the application of urban instruments to promote the Right to the City, with emphasis on a precarious settlement known as Portelinha, in the city of Aracruz, state of Espírito Santo, Brazil. The aim is to analyze the feasibility of land regularization in this area. The research adopts a theoretical approach, presenting partial results. The method involves a bibliographical review and analysis of the Legal Framework for Land Regularization no. 17.465 from 2017, as well as the Municipal Master Plan and the Local Plan for Social Interest Housing. Data and research indicate that Portelinha needs interventions through the Land Regularization instrument and that the municipality recognizes the urgency of proposing improvements and guaranteeing the safety of residents. However, the legislation imposes limitations, since the area was not demarcated within the timeline established by the law. Even in the face of flagrant emergency, characterized by legal irregularities, risks to life and unhealthy conditions, no signs of actions or proposals by the municipality were identified to solve the situation, generating debate on the speed at which the city develops and the need for flexibility of urban instruments.

Keywords: Right to the City, Land Regularization, Precarious Area.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo concentra-se na análise da aplicação de instrumentos urbanísticos que incentive o cumprimento do direito à cidade. A pesquisa tem foco num assentamento precário do município de Aracruz, Bairro São Clemente II, conhecida como Portelinha. O intuito é verificar a possibilidade de aplicação da regularização fundiária.

Para tanto, parte-se da premissa que a regularização fundiária, além de um direito social, é um instrumento que permite auxiliar no enfrentamento da informalidade urbana, assim que condiciona a realização integral de outros direitos constitucionais, ao eliminar a condição de insegurança permanente (MINISTÉRIO PÚBLICO RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Portelinha é uma região que foi ocupada irregularmente a partir de 2007, adjacente ao Polo Industrial. Ela consiste numa extensão do bairro São Clemente, que também é considerado aglomerado subnormal, conforme designação do IBGE. Situa-se ali uma área com pouquíssima infraestrutura, serviços urbanos, tanto as habitações como a situação socioeconômica local apresentam notáveis precariedades.

O artigo está organizado em duas seções. Na primeira contém um referencial teórico relativo à crise urbana e o déficit habitacional característico do Brasil desde meados do século XX, sob a perspectiva de diversos autores. Ainda nesse tópico, realiza-se uma breve análise sobre a legislação de regularização fundiária.

Na segunda seção, aborda-se o estudo sobre a aplicação do instrumento na Portelinha, abrangendo suas possibilidades e desafios, de forma que permita o acesso à terra urbanizada de forma mais includente. Para tal, recorre-se à análise o Plano Diretor Municipal e o Plano Local de Interesse Social – PLHIS.

Tendo em vista que o conceito do direito à moradia é mais abrangente do que a posse habitacional, e considerando o agravamento do cenário de irregularidade de loteamentos ou ocupações informais nos centros urbanos, principalmente em áreas destinadas à preservação ambiental, a questão expressa neste artigo é: tendo conhecimento sobre as condições de moradia em Portelinha e a sua crescente ocupação, de forma incontrolável e irreversível, como tem sido a atuação do poder

público e quais as suas ações para que os moradores da localidade tenham acesso à cidadania, principalmente através da regularização fundiária?

2 DESAFIOS DA MORADIA URBANA NO BRASIL: IMPACTO DO CRESCIMENTO RÁPIDO DAS CIDADES E A EXCLUSÃO TERRITORIAL

O rápido crescimento das cidades brasileiras resultou em uma falta de moradia na chamada "cidade formal" para moradores de baixa renda, levando-os a ocupar áreas ambientalmente sensíveis, em loteamentos irregulares e sem infraestrutura urbana. Maricato (2003) destaca que o loteamento ilegal e a favela se tornaram as alternativas mais comuns de moradia para a população urbana de renda baixa e média baixa. Isso representa uma poderosa engrenagem de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem (ROLNIK, 2006).

A consolidação desses assentamentos é progressiva e depende da ação discricionária do poder público, enquanto para as formas legais de pertencimento à cidade esses assentamentos simplesmente não existem (MARICATO, 2003; ROLNIK, 2006).

A ausência de uma política urbana eficiente gera uma série de problemas sociais, econômicos e ambientais, como a segregação social e a especulação imobiliária em áreas com infraestrutura básica (MARICATO, 2010). Isso dificulta o acesso à terra regularizada para os pobres, levando-os a construir suas casas de forma irregular e em locais inapropriados, gerando riscos para o indivíduo, a comunidade e o meio ambiente (AQUINO; FARIAS, 2017). Essas condições resultam na formação de assentamentos subnormais e tornam ainda mais difícil o acesso ao direito à cidade (MARICATO, 2003; ROLNIK, 2006). Nota-se essas ocorrências no município de Aracruz principalmente aliado ao forte desenvolvimento industrial na cidade na década de 70, convidativo para novos habitantes (CRUZ, 1997)

2.1 Regularização Fundiária: Inclusão Social e Desenvolvimento Urbano Sustentável

Promover a regularização fundiária significa inserir o cidadão em um ambiente que o propicie a garantir os direitos básicos essenciais para uma vida com dignidade, bem como um desenvolvimento social e econômico dele.

A regularização fundiária visa o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, com ênfase na regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda e considerando normas especiais de urbanização, uso do solo e edificação (BRASIL, 2001).

Aquino e Farias (2017) afirmam que o processo de regularização fundiária deve ser abordado de forma multidimensional, considerando não apenas as questões jurídicas, mas também ambientais e a reestruturação da área, por vezes degradada e com falta de infraestrutura. Assim, ao instrumento vai além da simples regularização cartorária, sendo um instrumento valioso do ponto de vista urbanístico para enfrentar a crise habitacional.

Afirma-se que a revogação da Lei nº 11.977/2009 pela Medida Provisória nº 759/2016 trouxe mudanças ao focar na regularização de posse.

A Lei Federal nº 13.465/2017 gerou debates sobre sua compatibilidade com os instrumentos legais existentes, ampliando o conceito de regularização fundiária.

Abrangendo aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais para incorporar núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e garantir a titulação dos ocupantes.

É importante ressaltar que a regularização fundiária se aplica apenas aos núcleos urbanos informais existentes até 22 de dezembro de 2016, não sendo possível a legitimação fundiária de ocupações informais posteriores a essa data (BRASIL, 2017). Sendo assim, cabe aos municípios gerirem o uso do solo em seus territórios e criar legislações específicas para regularizar a situação fundiária local, seguindo as diretrizes estabelecidas pelas leis.

3 TENSÕES E DESAFIOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA PORTELINHA: O DIREITO À CIDADE EM QUESTÃO

O bairro São Clemente II, conhecido como Portelinha, em Aracruz/ES é o foco da dessa abordagem. A ocupação irregular começou em 2007, próximo ao Polo Industrial e como extensão do bairro São Clemente, também precário. A principal irregularidade diz respeito ao uso irregular do espaço, uma vez que a área está localizada em uma Zona de Preservação Permanente, onde a maioria dos terrenos sendo alagáveis.

Após uma análise histórica do município e informações fornecidas pela Prefeitura, constatou-se que no terreno onde está situada a ocupação Portelinha originalmente havia multi proprietários, sendo 50% classificados como Área de Preservação Ambiental, 30% da empresa Suzano (anteriormente Aracruz Celulose) e o restante pertencente a proprietários particulares não identificados.

A figura abaixo, de 2004, mostra a delimitação da região da Portelinha, onde é possível observar a presença de vegetação nativa ao longo do curso de água existente.

Figura 1- Delimitação atual da região onde se localiza a "Portelinha" em 2004.



Fonte: PLHIS, (2019)

Abaixo, faz-se um compilado de imagens, em que se nota o surgimento e expansão da ocupação entre os anos de 2007 e 2017, assim como a implantação de novas empresas no Centro Empresarial.

Figura 2 - Delimitação atual da região onde se localiza a "Portelinha" em 2007



Fonte: PLHIS, 2019.

Figura 3 - Delimitação atual da região onde se localiza a "Portelinha" em 2009



Fonte: PLHIS, 2019.

Figura 4 - Delimitação atual da região onde se localiza a "Portelinha" em 2014



Fonte: PLHIS, 2019.

Figura 5 - Figura 4 - Delimitação atual da região onde se localiza a "Portelinha" em 2017



Fonte: PLHIS, 2019.

O uso do solo na Portelinha é predominantemente misto, com residências, comércios e serviços distribuídos uniformemente. No entanto, há problemas ambientais e falta de infraestrutura e cerca de 80% das residências são improvisadas ou inadequadas (PLHIS, 2019). A precariedade expõe os moradores a riscos e afeta a saúde, devido à falta de serviços públicos como água, energia e coleta de esgoto. Além disso, há a ausência de equipamentos públicos, levando os moradores a buscarem serviços em bairros vizinhos.

Figura 6 - Falta de infraestrutura e Córrego Morobá em "Portelinha"



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Figura 7 - Esgoto a céu aberto



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

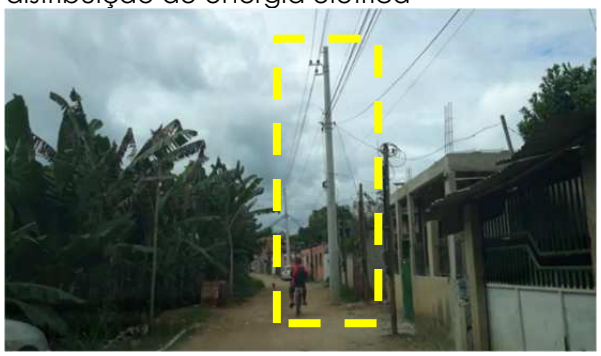
Figura 8 - Modelo de distribuição de energia elétrica clandestina



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Apesar dos problemas e da falta de infraestrutura, o assentamento tende a expandir em direção às áreas de preservação. Foram feitas algumas melhorias na infraestrutura, como fornecimento de energia elétrica e distribuição de água, em parceria com empresas locais (EDP e Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE), no final de 2019.

Figura 9 - Instalação de postes para rede de distribuição de energia elétrica



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Figura 10 - Instalação de rede distribuição de água



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Considerando as informações apresentadas, conclui-se que mesmo diante dos diversos complicadores existentes em Portelinha, ele vem se consolidando física e socialmente pela comunidade desde 2007. Essa apropriação do espaço, mesmo que de maneira espontânea e ao "arrepio da lei" já estabeleceu raízes e tomou um rumo irreversível.

Contraditoriamente, o PLHIS destaca a necessidade de ações para melhorar a qualidade de vida em Portelinha e incluí-la no Programa de urbanização de assentamentos precários municipais. Porém, o PLHIS também afirma que a Portelinha "não se enquadra na lei, pois não há comprovação irrefutável de que a ocupação surgiu antes de 31 de dezembro de 2016." (PLHIS, 2019, p. 62). Por isso, foi removida das prioridades do programa de urbanização, pois é necessário avaliar os riscos e a possibilidade de realocação dos moradores para novas habitações, antes de qualquer urbanização.

Embora os riscos e a precariedade enfrentadas pelos moradores justifiquem a atuação urgente do poder público, não há estudos, projetos, planos e recursos que apontem nessa direção.

Sabendo que a localidade representava risco à moradia, que deveria ser desocupada e fiscalizada para que não houvesse novas ocupações, o poder público (e as concessionárias) não deveriam ter permitido, no passado, a oferta e ampliação dessas infraestruturas, que uma vez instaladas, ofereceram as condições para a permanência e chegada de novos moradores, conforme observado.

Então, cabe uma reflexão: como o Poder Público propõe resolver o problema habitacional da comunidade se ora fornece recursos para permanência, mas por outro lado não promove meios de regularização, garantindo o direito à cidade também a estes moradores?

5 CONCLUSÕES

É certo que a dificuldade de acesso à terra urbanizada é uma causa das ocupações irregulares, levando a segregação, riscos e degradação ambiental. Por isso, a regularização fundiária deve garantir direitos e preservar o meio ambiente de forma sustentável, considerando aspectos sociais, urbanísticos, econômicos e ambientais.

O estudo de caso desta pesquisa focou no bairro São Clemente II, conhecido como Portelinha, que enfrenta graves problemas socioambientais e urbanos, incluindo falta de infraestrutura e serviços públicos, além de riscos naturais para os moradores.

A ocupação da Portelinha iniciou-se por volta de 2007, havendo expansão significativa até 2016, apresentando desafios para eventual remoção e relocação dos moradores dessas residências. Contudo, de acordo com o marco legal vigente, o assentamento não se consolidou até 2016, não sendo elegível para regularização fundiária.

Este artigo aponta que a ocupação apesar de possuir os requisitos para ser enquadrada no marco legal (existência de infraestrutura urbana mínima), não obedece ao marco temporal visto que houve o fornecimento desta posteriormente ao ano de 2016, ou seja, posterior ao estabelecido em lei. Concluindo que a dinâmica da cidade, e os processos urbanos não esperam por marcos temporais nem atualização da lei, sendo necessário reavaliar esses critérios.

O PLHIS (2019) recomenda novas moradias para retirar a população devido aos riscos da região. Porém, o município omite ações para solucionar essa ocupação, que segue sem fiscalização e controle após tantos anos.

Outra possibilidade seria a realização de estudos e projetos para identificar e eliminar os riscos expostos pelo PLHIS. Sendo possível executar ações de intervenções, reduzir o número de moradores reassentados e com isso, reduzir custos com ações de regularização fundiária.

Assim, entende-se que a atuação municipal na Portelinha possui diversas contradições, pois a ausência de controles, remoções e fiscalização permitiram que a ocupação ocorresse e consolidasse. Entretanto, esse mesmo Poder Público, no PLHIS, não reconhece a área como prioritária para realizar regularização fundiária, alegando que a área não estava consolidada antes da lei. Ainda assim, o município classificou a ocupação como ZEIS, o que lhe garante infraestrutura básica para a permanência dos moradores, mesmo reconhecendo os riscos e as possíveis soluções.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Vinícius Salomão; FARIAS, Talden. **Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017.

ARACRUZ. **Lei nº 4.317, de 05 de agosto de 2020**. Revisa a Lei Municipal nº 3.143 de 30 de novembro de 2008, que dispõe sobre o desenvolvimento municipal de Aracruz, institui o Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Diário Oficial do Espírito Santo, Aracruz, ES, 05 de agosto de 2020.

ARACRUZ. Prefeitura Municipal de Aracruz. **Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)**. Aracruz, ES, 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 17 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 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 nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 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 nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 de julho de 2009.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. Institui normas para regularização fundiária urbana, rural e altera a Lei nº 13.340, de 28 de setembro de 2016, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 de dezembro de 2016.

BRASIL**. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de julho de 2017.

CRUZ, Maurilen de Paulo. **Faça-se Aracruz.** Aracruz: Sodré, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. in: CASTRIOTA, L.B. (org.) Urbanização Brasileira: Redescobertas. Belo Horizonte: editora Arte, 2003. p. 78-96.

MARICATO, Ermínia. **O Estatuto da Cidade Periférica.** In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. O Estatuto da Cidade: comentado. CARVALHO, C. S.; ROSSBACH; A. (org.) São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MINISTÉRIO PÚBLICO RIO GRANDE DO SUL (Brasil). Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**: Como implementar. Rio Grande do Sul: [s. n.], 2011. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRScartilha_regularizacao_fundiria.pdf. Acesso em: 23 Jul. 2023.

ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país avanços e desafios.** IPEA. Políticas sociais – acompanhamento e análise, fev, 2006.