

**AUTORES DOCENTES**

OLIVIA DE CAMPOS MAIA PEREIRA (COORDENADORA), MARIELA CRISTINA AYRES DE OLIVEIRA E JOÃO APARECIDO BAZZOLI

**AUTORAS DISCENTES**

ANDRESSA CAROLINE SILVA LEITÃO E ERICA PEREIRA NASCIMENTO

# **NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS**

---

## **PROJETO E PARTICIPAÇÃO POPULAR**

UM MANUAL DE REURB ENQUANTO EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA



**Autores docentes**

Olivia de Campos Maia Pereira (coordenadora), Mariela Cristina Ayres de Oliveira e João Aparecido Bazzoli

**Autoras discentes**

Andressa Caroline Silva Leitão e Erica Pereira Nascimento

# **NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS**

---

## **PROJETO E PARTICIPAÇÃO POPULAR**

UM MANUAL DE REURB ENQUANTO EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA



**PALMAS - TO**  
**2020**

# Universidade Federal do Tocantins

## Reitor

Luis Eduardo Bovolato

## Vice-reitora

Ana Lúcia de Medeiros

## Pró-Reitor de Administração e Finanças (PROAD)

Jaasiel Nascimento Lima

## Pró-Reitor de Assuntos Estudantis (PROEST)

Kherley Caxias Batista Barbosa

## Pró-Reitora de Extensão, Cultura e Assuntos

### Comunitários (PROEX)

Maria Santana Ferreira Milhomem

## Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas

### (PROGEDEP)

Vânia Maria de Araújo Passos

## Pró-Reitor de Graduação (PROGRAD)

Eduardo José Cezari

## Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPESQ)

Raphael Sanzio Pimenta

## Conselho Editorial

### EDUFT

## Presidente

Francisco Gilson Rebouças Porto Junior

## Membros por área:

Liliam Deisy Ghizoni

Eder Ahmad Charaf Eddine  
(Ciências Biológicas e da Saúde)

João Nunes da Silva

Ana Roseli Paes dos Santos

Lidianne Salvatierra

Wilson Rogério dos Santos  
(Interdisciplinar)

Alexandre Tadeu Rossini da Silva

Maxwell Diógenes Bandeira de Melo  
(Engenharias, Ciências Exatas e da Terra)

Francisco Gilson Rebouças Porto Junior

Thays Assunção Reis

Vinicius Pinheiro Marques  
(Ciências Sociais Aplicadas)

Marcos Alexandre de Melo Santiago

Tiago Groh de Mello Cesar

William Douglas Guilherme

Gustavo Cunha Araújo  
(Ciências Humanas, Letras e Artes)

**Diagramação e capa:** Gráfica Movimento

**Arte de capa:** Gráfica Movimento

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.



Associação Brasileira de Editores Científicos

<http://www.abecbrasil.org.br>

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

---

P432n

Pereira, Olívia de Campos Maia. (Coord).

Núcleos urbanos informais: projeto e participação popular: um manual de REURB enquanto extensão universitária / autores docentes: Olívia Campos Maia Pereira, Mariela Cristina Ayres de Oliveira, João Aparecido Bazzoli  
autores discentes: Andressa Caroline Silva Leitão, Erica Pereira Nascimento  
– Palmas: UFT, 2021.

97 p. : il. color.; 21 x 29,7 cm.

ISBN 978-65-992696-37-1

1. Núcleos urbanos. 2. Irregularidade, fundiária. 3. Cidade. I. Olívia Campos Maia Pereira. II. Mariela Cristina Ayres de Oliveira. III. João Aparecido Bazzoli. IV. Andressa Caroline Silva Leitão. V. Erica Pereira Nascimento. VI. Título. VII. Subtítulo.

CDD – 341

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>PRIMEIRA PARTE: Reurb e direito à cidade</b> .....	<b>10</b>
Glossário de REURB .....	10
Conhecendo a irregularidade fundiária em seu município .....	12
REURB e Direito à Cidade .....	13
Trâmite legal da REURB em 5 passos .....	14
<b>SEGUNDA PARTE: Plano de Ação</b> .....	<b>16</b>
<b>1ª etapa: Como preparar?</b> .....	<b>16</b>
Mobilização e conscientização .....	16
Identificação de agentes e parceiros .....	18
Levantamentos, reconhecimento e caracterização prévios das áreas .....	19
Criação de um Núcleo Gestor .....	21
Previsão de Capacitações com Oficinas e Metodologias Participativas .....	22
O Plano de Ação .....	23
<b>2ª etapa: Como Desenvolver?</b> .....	<b>24</b>
Levantamentos de campo e sistematização (criação de banco de dados) .....	24
Construção de Diagnósticos .....	25
Propostas Projetuais e Legislativas .....	28
<b>3ª etapa: Como Acompanhar?</b> .....	<b>31</b>
<b>TERCEIRA PARTE: Experiência De Reurb Como Extensão Universitária</b> .....	<b>32</b>
<b>DIAGNÓSTICO DA ÁREA POR EIXOS</b> .....	<b>32</b>
EIXO SOCIAL .....	35
EIXO AMBIENTAL .....	38

EIXO MOBILIDADE .....	40
EIXO DINÂMICAS DE OCUPAÇÃO.....	42
<b>SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO.....</b>	<b>45</b>
<b>DIRETRIZES E PROPOSTAS.....</b>	<b>47</b>
Primeira diretriz: Centralidade .....	49
Segunda Diretriz: Preservação Ambiental .....	52
Terceira Diretriz: Segurança Social .....	52
<b>MAPAS E PROPOSTAS .....</b>	<b>54</b>
PROPOSTA 1 .....	54
PROPOSTA 2.....	59
PROPOSTA 3.....	62
<b>REQUERIMENTO LEGITIMADOS .....</b>	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>68</b>
<b>LEIS .....</b>	<b>68</b>
<b>CARTILHAS.....</b>	<b>68</b>
<b>SITES.....</b>	<b>69</b>

# APRESENTAÇÃO

Neste manual de Regularização Fundiária Urbana (REURB) trazemos um passo a passo para a realização de um Plano Popular e apresentamos a nossa experiência de projeto urbano, enquanto Extensão Universitária, para áreas ambientalmente sensíveis.

Aqui podem ser encontradas indicações sobre metodologias ativas de participação popular para leitura e reconhecimento da realidade urbana, sugestões de oficinas para esclarecimento da população acerca de seus direitos sobre segurança de posse, habitação de qualidade, mobilidade urbana e sustentabilidade ambiental. Além de todos os passos para a confecção de um Projeto Urbano para áreas irregulares.

A intenção de compartilhar nossa experiência com Regularização Fundiária é contribuir para a ampliação das referências de projetos, uma vez que há muitas cartilhas sobre procedimentos jurídicos em REURBs, mas, pouco material com ênfase em projetos urbanos participativos, em especial quando se trata da utilização da nova Lei Federal de REURB, nº13465/17.

Para elaboração deste trabalho contamos com várias contribuições, das quais destacamos a participação ativa de inúmeros estudantes, aos quais agradecemos e desejamos que sigam com dedicação e coragem frente aos desafios da desigualdade urbana.<sup>1</sup>

Toda a concepção deste Manual baseia-se na experiência dos núcleos de pesquisa da Universidade Federal do Tocantins (UFT), LabCidades e Núcleo de Estudos Urbanos e das Cidades (NEUCidades), que desde 2014, vêm debatendo Regularização Fundiária e Direito à Cidade, através de encontros como “Encontro de Regularização Fundiária, Habitação” (ERHAD)<sup>2</sup> e publicações<sup>3</sup> que abordam o tema. Os trabalhos desenvolvidos desde então, tem por base uma perspectiva interdisciplinar, vinculada à tríade universitária, representada por ações de extensão, grupos, resultados de pesquisa, disciplinas de graduação e pós, além da interação com diversos agentes sociais e movimentos populares.

---

1 Agradecemos especialmente às turmas da disciplina de Projeto de Urbanismo II e Projeto de Arquitetura III, do curso de arquitetura, da disciplina Seminários I, do curso de Direito, respectivamente ministradas pelos docentes: Olivia de Campos Maia Pereira, Mariela Cristina Ayres de Oliveira e João Aparecido Bazolli. Agradecemos também aos bolsistas voluntários do Projeto: Mariana Emilene, Letícia Dias, Lucas Serafim, Douglas Patrick, Marina Soares e Josuel Moabe. Além de Marli Teresinha, nossa estudante doutora, peça fundamental da nossa parceria com o Ministério Público do Tocantins. Aos técnicos da prefeitura de Palmas sempre dispostos e muito comprometidos com as demandas populares, em especial Lúcio Cavalcante, Elias Martins e Suzane Paranhos Matos, parceiros de muitos anos.

2 Encontro de Regularização Fundiária, Habitação e Direito à Cidade promovido pela Universidade Federal do Tocantins UFT, por meio do Programa de Extensão PROEXT, que teve duas edições, 2014 e 2016.

3 BAZOLLI J. A., REIS, P. O., OLIVEIRA M., MAIA O. Regularização fundiária e a desigualdade socioespacial: ambivalência no ordenamento do território em Palmas-TO. In: Livro Cidades Sustentáveis Tocantins em Foco. Organizadores BAZOLLI J.A, OLIVEIRA M., MAIA O. ISBN 978-85-60487-29-5. EDUFT. 284p. agosto/2017.

A experiência aqui relatada advém de um dos primeiros projetos realizados sob a égide da nova Lei de Regularização Fundiária, denominado “Núcleos Urbanos Informais. Projeto e Participação Popular”, este foi o grande articulador das ações de extensão referentes à regularização durante os anos de 2018 a 2020<sup>4</sup>. A iniciativa configurou-se como a primeira experiência de REURB no Estado do Tocantins, tendo como resultado a legitimação de uma Associação de Moradores assessorada pela Universidade a ser contemplada com o decreto municipal de demarcação da área para Regularização.

O objetivo da UFT com esse Projeto de Extensão foi capacitar e oferecer assessoria acadêmica urbanística e jurídica à Associação Alfa 2, da região da Unidade de Conservação Machado Oeste, em Palmas/TO (um Núcleo Urbano Informal de Baixa Renda), beneficiando aproximadamente 400 pessoas, com a inclusão formal dessa população à cidade. Um dos compromissos do Projeto também foi o de capacitar associações de moradores para que estas mesmas pudessem demandar a REURB em seus bairros, a partir do que passou a ser permitido pela nova Lei.

Assim, ressaltamos o comprometimento e o alcance social dos projetos de extensão universitária, por meio de ações transformadoras, com perspectiva de superação das desigualdades sociais e melhoria da qualidade de vida. Uma vez que a população atendida tem como característica comum altos índices de vulnerabilidade social, precariedade habitacional e baixa inserção na cidade. Por meio de projetos como este, comunidades inteiras passam a fazer parte da cidade formal, a ter endereço, nomeação de ruas que aparecerão em mapas, áreas de lazer, ampliação de relações de vizinhança; até a obrigatoriedade do poder público de incluí-las em políticas diversas, de infraestrutura urbana à programas de geração de emprego e renda.

\*\*\*

Este Manual foi elaborado em três partes, na primeira: “REURB e Direito à Cidade”, tratamos questões conceituais relacionadas ao tema, desde perguntas e respostas simples para um rápido tira dúvidas até os primeiros passos para a execução da Regularização. A segunda parte: “Plano de Ação” traz todas as etapas para a elaboração de um Plano Popular de REURB, incluindo sugestões de metodologias participativas e dicas de leitura. E finalmente, na terceira parte: “Experiência de REURB como extensão universitária” pretendemos apresentar o projeto que desenvolvemos junto à comunidade Alpha 2, a partir do qual demonstramos como desenvolver um Plano Popular.

---

4 O Projeto “Núcleos Urbanos Informais. Projeto e Participação Popular” está cadastrado no Sigproj/ UFT, n. 328857.1875.90250.14042019 e foi contemplado pelo “Edital 2019 de auxílio a Projetos de Extensão”.

# **PRIMEIRA PARTE: REURB E DIREITO À CIDADE**

Nesta primeira parte do Manual trazemos um breve glossário sobre Regularização Fundiária, com perguntas e respostas rápidas sobre as dúvidas iniciais mais comuns; debatemos também sobre a importância de se conhecer o município para além dos dados oficiais; discutimos em que Regularização Fundiária e Direito à Cidade se relacionam e apresentamos um fluxograma com os primeiros passos para a execução da REURB. **A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E O DESCONHECIMENTO DA CIDADE**

## **GLOSSÁRIO DE REURB**

### **O QUE É UM NÚCLEO URBANO INFORMAL (NUI)?**

Conhecidos como assentamentos irregulares, ilegais, aglomerados subnormais, loteamentos clandestinos, ocupações, invasões, favelas ou simplesmente áreas irregulares; a partir da Lei Federal nº 13465/17 são denominados apenas Núcleos Urbanos Informais, ou NUIs.

Milhões de brasileiros só conseguem acesso à moradia desta forma e apesar desses Núcleos apresentarem características bastante distintas entre si, de norte a sul do nosso território, guardam fortes semelhanças como: localização periférica em áreas ambientalmente frágeis com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana e presença de diversos indicadores de vulnerabilidade social.

### **A IRREGULARIDADE SÓ ACONTECE COM OS MAIS POBRES?**

Os NUIs não são apenas compostos por pessoas de baixa renda, há diversas áreas irregulares no país ocupadas pela população de alta renda. Ambas as situações trazem problemas, distintos, para todo o município. Vamos nos deter aqui no Manual apenas aos NUIs ocupados pela população de baixa renda, aqueles que de acordo com a nova lei deverão ser enquadrados em ações de Regularização Urbana de Interesse Social, a REURB-S.

São inúmeros os condomínios fechados no Brasil construídos pelas classes mais abastadas em áreas de preservação permanente, por exemplo, que privatizam acesso a praias e áreas verdes que deveriam ser de acesso público. Estas situações, dentre outras formas de irregularidade cometidas pelas classes média e alta podem ser tratadas, de acordo com a nova lei, por ações de Regularização Fundiária de Interesse Específico, a REURB-E.

### OS DIVERSOS TIPOS DE IRREGULARIDADE

Cada município deve identificar os principais tipos e a recorrência dos NUIs, levando em conta as especificidades locais, as formas de aquisição da posse ou propriedade e seus processos de consolidação, que podem ser desde a ocupação em áreas destinadas a vias e equipamentos, áreas alagadiças e de preservação ambiental até áreas de risco.

### TUDO DEVE SER REGULARIZADO?

Regularizar sem interromper a produção da irregularidade não adianta, este é o primeiro passo a ser entendido ao se pensar em um processo de REURB. Portanto, a concepção de políticas públicas integradas, com estratégias claras de combate ao aparecimento ou adensamento de Núcleos Urbanos Informais é fundamental.

É possível estabelecer, a cargo de cada município, um critério para as áreas que são passíveis de consolidação e para aquelas que não são consolidáveis. Para tanto, é preciso se levar em consideração as condições reais do local (áreas de risco e integração com o resto da cidade), a legislação urbanística e ambiental, a viabilidade de posse e registro, além da capacidade técnica e orçamentária do município, prevendo gastos com ampliação de infraestrutura, locação de equipamentos urbanos e relocações.

Vale destacar o quanto o município tem a ganhar com a implementação de uma política de REURB, não apenas aumentando a sua arrecadação, mas diminuindo inúmeros gastos advindos de processos de irregularidade urbana que demandam serviços para contornar problemas ambientais (erosões, drenagem, desmatamento), sanitários (doenças, falta de esgotamento e acesso à água potável), urbanísticos (pavimentação, iluminação e serviços) etc.

### REURB É SÓ UM TÍTULO?

Distribuir títulos à população, em especial durante épocas eleitorais é, infelizmente, uma prática muito comum em nosso país. O que acaba por perpetuar uma relação de clientelismo dessas comunidades com o poder público, mas a REURB trata de um **direito** fundamental: a MORADIA! E não de um favor. Ou seja, a simples titulação sem uma melhora real nas condições urbanas, sociais e ambientais de uma área não garante a permanência da população, podendo gerar novas frentes de ocupações irregulares no município.

Um bom projeto de REURB deve entender a Regularização Fundiária de forma plena, incorporando questões sociais urbanísticas, jurídicas e ambientais.

PARA SE APROFUNDAR MAIS NESSES TEMAS:



BRASIL (2007). **Manual da regularização fundiária plena**. Brasília, DF: Ministério das Cidades.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; et. al. (2002). **Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis.



## CONHECENDO A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA EM SEU MUNICÍPIO

A ausência de dados sobre a situação fundiária dos municípios não é uma realidade apenas para municípios médios e pequenos, o desconhecimento do que chamamos de cidade real faz parte de uma lógica de apagamento de áreas do município desinteressantes para o mercado imobiliário. Essas áreas, ignoradas do ponto de vista formal pelo poder público, invisibilizam uma parcela significativa da população, que acaba por ficar de fora das políticas públicas gerando inúmeros problemas em médio e longo prazo para todo o município.

A deficiência em relação à caracterização e aparente homogeneização do que é considerado Núcleo Urbano Informal, pode ser um dentre tantos outros entraves para se reconhecer o problema da irregularidade nos municípios.

Por exemplo, aqui no município de Palmas, se formos acessar fontes oficiais como os dados do IBGE de 2010 para Aglomerados Subnormais, normalmente encontrados em áreas irregulares, não aparecerá um sequer. Apesar de ser do conhecimento municipal que Palmas possui em torno de 23 NUIs<sup>5</sup>, com em torno de 30% de moradias que não respeitam taxas mínimas de habitabilidade<sup>6</sup>.

5 De acordo com o próprio Plano de Regularização Fundiária Sustentável (PRFS) do município de Palmas, elaborado ainda em 2009.

6 ICES, BID, CAIXA, POLIS (2015). Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis. Plano de Ação Palmas Sustentável.

Portanto, deve-se ir além dos dados oficiais e mergulhar na realidade do município, lançando mão da correlação de outros bancos de dados, junto à secretarias de saúde<sup>7</sup> e assistentes sociais, por exemplo, mas especialmente indo à campo e ouvindo a população.

No caso de Palmas e alguns municípios do interior do estado do Tocantins, por conta da atuação da Universidade há um grande número de trabalhos acadêmicos que buscaram trazer à luz temas relacionados à irregularidade fundiária, precariedade habitacional e a vulnerabilidade social, contribuindo para que muitas comunidades passassem a aparecer em mapas, por meio de levantamentos qualitativos e quantitativos. Indicamos fortemente que se busquem parcerias com Universidades ou instituições locais que possam auxiliar no reconhecimento da realidade fundiária do município.

O compromisso com o conhecimento dessa cidade real é o que pode proporcionar às gestões municipais e estaduais a proposição de políticas públicas que realmente atendam a essa realidade, e à população poder cobrar a execução de seus direitos.

## REURB E DIREITO À CIDADE

A Regularização Fundiária Urbana engloba um conjunto de ações, nas áreas jurídica, urbanística, ambiental e social, com o objetivo de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, fornecendo aos moradores, além da titulação, acesso ao direito social da moradia e especialmente da cidade.

Somente esse conjunto de ações pode garantir mais do que a segurança de posse, a inserção real da população na cidade formal, proporcionando a esta os mesmos direitos dos demais cidadãos. Veja como cada uma das ações pode contribuir para isso:

- **Jurídicas:** tudo que for relacionado à segurança jurídica dos ocupantes ou da comunidade, até a emissão final do título de propriedade ou qualquer outro direito real concedido por meio da REURB. Entram aqui também dispositivos jurídicos e instrumentos urbanísticos que dialoguem com o ordenamento territorial do município.

- **Urbanísticas:** tratam da implantação ou adequação da infraestrutura básica (sistema de fornecimento de água, saneamento, rede de energia elétrica, drenagem), da qualificação habitacional e da mobilidade urbana.

- **Ambientais:** buscam promover o equilíbrio entre o morar e o preservar, em especial nas ocupações em áreas de preservação permanente, unidade de conservação ou mananciais, por meio da elaboração de estudos técnicos que assegurem a compatibilidade das habitações com o meio ambiente sem risco à população, podendo haver inclusive compensações ambientais.

- **Sociais:** tratam de políticas de inclusão social, com vistas à melhoria na condição de vida dessas comunidades, de modo que as mesmas possam se manter nas áreas regularizadas, evitando processos de gentrificação<sup>8</sup> ou nova periferização.

---

7 Sobre isso ver: DENALDI, R.; et. al. (2013). **Utilização do Sistema de Informação da Atenção Básica para identificar a precariedade habitacional do território dos pequenos municípios.** In: DENALDI, R. (org.). Planejamento Habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo: Annablume.

8 Expulsão da população original por conta do aumento de preços no preço da terra ou serviços.

A construção de políticas públicas que trabalhem no enfrentamento da segregação socioespacial também é parte do combate à irregularidade fundiária. A REURB só significará direito à cidade se forem trabalhadas políticas públicas integradas de desenvolvimento urbano, que evitem novos processos de irregularidade e espraiamento da mancha urbana e garantam que todos os cidadãos tenham acesso ao mercado formal de terras, à infraestrutura urbana, aos serviços, ao lazer e à moradia digna.

## TRÂMITE LEGAL DA REURB EM 5 PASSOS

De acordo com a nova Lei outros agentes, além do próprio poder público, poderão requerer e promover a REURB, são os chamados legitimados, dentre os quais estão:

- A união, os estados, o distrito federal e os municípios e os cidadãos, individual ou coletivamente, (por meio de cooperativas ou associações de moradores);
- Os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;
- A Defensoria Pública;
- O Ministério Público.

### PRINCIPAIS INOVAÇÕES DESSA LEGISLAÇÃO NAS POSSIBILIDADES DE REQUERIMENTO

- As Associações de Moradores podem requerer REURB enquanto **legitimados**;
- A população organizada não precisa mais esperar que o poder público inicie o processo de REURB;
- Entidades como Ministério Público e Defensoria podem ser grandes aliados, assim com Universidades;
- É muito simples dar início ao processo, basta montar uma requisição e encaminhar à prefeitura (Anexo I)

O fluxograma a seguir mostra em cinco passos como se dá o trâmite legal da REURB, a partir da solicitação inicial (feita por qualquer legitimado) até a expedição da Certidão de Registro Fundiário.

## NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

**Passo 1:** O poder público terá 180 dias pra enquadrar (Reurb-S ou Reurb-E) e instaurar a solicitação da REURB.



**Passo 2:** O poder público após instaurar a REURB (Decreto de Instauração) procederá as buscas e abrirá prazos para determinar titularidade, lembrando que as certidões devem ser gratuitas no cartório de imóveis no caso de REURB-S.



**Passo 3:** O município deverá aprovar um **projeto de REURB** (e custeá-lo no caso de REURB-S) contendo (levantamento planialtimétrico e cadastral, planta do perímetro, estudo de desconformidades: jurídica, urbanística e ambiental, projeto urbanístico, memoriais descritivos, - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; estudo técnico para situação de risco, estudo técnico ambiental, quando for o caso; cronograma físico de serviços e implantação de obras e termo de compromisso pra cumprimento do cronograma).



**Passo 4:** Instaurar **Decreto de Conclusão da REURB**, indicando e aprovando as ações do Projeto a serem executadas juntamente com seus prazos e declarando os ocupantes de cada unidade imobiliária com seus respectivos direitos.



**Passo 5:** Expedição da CRF – Certidão de Registro Fundiário.

# SEGUNDA PARTE: PLANO DE AÇÃO

Aqui apresentamos uma metodologia para confecção de um Plano de Ação para execução de um Plano Popular de Regularização Fundiária. Este Plano de Ação está dividido em três etapas: 1. Como preparar, 2. Como desenvolver e 3. Como acompanhar um processo de REURB de forma participativa.

Enfatizamos que essa metodologia pode e deve ser adaptada para diferentes situações, a depender tanto das especificidades municipais, como do tamanho e quantidade de áreas a serem regularizadas. Nossa pretensão é compartilhar métodos que possam ajudar em diferentes escalas de regularização fundiária, desde um breve Plano de REURB proposto por uma associação de moradores, até um Projeto de REURB para um pequeno município.

## 1ª ETAPA: COMO PREPARAR?

Nesta etapa vamos ver: a importância da sensibilização tanto da população, quanto do poder público para que haja engajamento desde o início do processo; a necessidade de a partir dessa mobilização identificar os agentes sociais locais e possíveis parceiros; como realizar levantamentos prévios para reconhecimento e caracterização das áreas a serem trabalhadas; as vantagens da criação de um Núcleo Gestor que conte com canais de comunicação e mediação de conflitos; como prever Capacitações por meio de Oficinas Participativas em todas as etapas e por fim; a montagem de um Plano de Ação.

## MOBILIZAÇÃO E CONSCIENTIZAÇÃO

O ponto de partida desta etapa é definir estratégias adequadas para o envolvimento da população e dos agentes públicos. É necessário sensibilizá-los para a importância da inserção das áreas irregulares à cidade formal, solicitar seu auxílio e parceria para buscar materiais produzidos pelo município ou instituições locais, além da identificação das fontes oficiais de dados para observação das lacunas em relação à realidade local e traçar estratégias para a fase de levantamentos sistemáticos em campo.

Podem ser realizados pequenos eventos de apresentação da iniciativa de REURB, seja em bairros ou para o município. Nestes momentos devem ser abordadas as consequências da irregularidade fundiária, urbanística e ambiental, tanto para as comunidades envolvidas, como seus impactos para toda a cidade. É o momento de debater sobre as dinâmicas de exclusão das cidades, sobre a lógica de produção dessas áreas, de demonstrar os ganhos da inclusão de comunidades que sequer aparecem em mapas ou dados oficiais.

Normalmente as pessoas têm muitas dúvidas e até mesmo vergonha e preconceito sobre essa temática, então é importante que esses primeiros encontros sejam abertos e funcionem como rodas de conversa. Para tanto, sugerimos duas metodologias participativas que pretendem

auxiliar no debate sobre o ciclo da irregularidade e exclusão nas cidades e no esclarecimento de dúvidas diversas sobre um projeto de REURB, a “Dinâmica da árvore” e “Envelopes Tira dúvidas sobre REURB”

### 1.DINAMICA DA ÁRVORE

Figura 1: Dinâmica da árvore



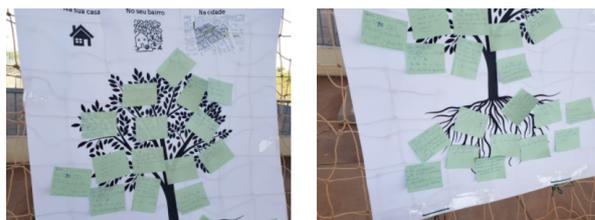
Fonte: Grupo de pesquisa Palmas Irregular

Figura 2: Moradores participando da dinâmica



Fonte: Grupo de pesquisa Palmas Irregular

Figura 3: Resultado da dinâmica



Fonte: Grupo de pesquisa Palmas Irregular

Para essa dinâmica, é utilizada uma árvore impressa, sobre a qual se pede aos participantes para anotar em papéis distribuídos no início, quais são seus principais problemas e incômodos em relação ao assunto trabalhado. Então, se explica que eles devem posicionar os papéis na árvore de acordo com a seguinte ordem: na copa ficam as consequências geradas por um problema, no caule os problemas em si, e nas raízes as causas, comumente menos conhecidas por trás dos problemas.

O objetivo da dinâmica é auxiliar os participantes a estabelecerem relações de causa e efeito. Apresentar perguntas aos participantes do tipo: **O que te incomoda? 1- Na sua casa? 2- No seu bairro? 3- Na sua cidade?** pode ajudar a ampliar a percepção popular sobre os problemas da irregularidade, trabalhando diferentes escalas dos problemas vivenciados por eles.

Nas fotos acima podemos observar que a população tende a perceber apenas as consequências da regularização fundiária, ali representadas pelos post-its massivamente colados por eles na copa da árvore, ou seja, no local visível. Como ocorreu na oficina, é essencial que ao fim seja realizado um debate sobre as reais causas dos problemas citados, encontrando a “raiz” das problemáticas vividas. A comunidade percebeu que o causador das maiores dificuldades é o que realmente precisa ser combatido para que elas sejam superadas.

### 2. ENVELOPES “TIRA DÚVIDAS” SOBRE REURB

**Figura 4: Envelope Tira Dúvidas**



Fonte: Grupo de pesquisa Palmas Irregular

**Figura 5: Morador**



Fonte: Grupo de Pesquisa Palmas Irregular

Utilizando um painel de papel craft, foram colocados 5 bolsões feitos de envelope, onde a população foi incentivada a escrever perguntas com as suas dúvidas e anseios sobre o processo de REURB. As dúvidas foram organizadas dentro dos bolsões separadas por quatro temas área, responsabilidade, processo, meio ambiente, além do bolsão “outros”.

É um interessante recurso para que a população vença a vergonha da falar e entenda o processo de REURB. Nas fotos acima preparamos envelopes com temas direcionando as pessoas a escolherem o local no qual depositar suas perguntas, é uma forma também de observarmos a percepção daquela comunidade sobre causas e efeitos da irregularidade.

Logo após o depósito das perguntas nos envelopes montamos uma roda de “tira dúvidas” onde procuramos responder as questões colocadas e a partir delas trabalhar temas como: Desmistificar ideias pré-concebidas como: “habitação e preservação ambiental são incompatíveis”, “áreas irregulares são compostas por invasores e pessoas mal intencionadas”, “áreas irregulares são a única opção para as classes mais pobres”, “é impossível mudar isso” etc.

### IDENTIFICAÇÃO DE AGENTES E PARCEIROS.

Uma vez realizadas as atividades de mobilização e conscientização é o momento de identificação dos agentes e possíveis parcerias institucionais. No nosso caso em Palmas/ TO, articulamos ensino, pesquisa e extensão, envolvendo estudantes de diversos cursos - a parceria com Universidades é sempre de grande ajuda. Deve-se buscar construir relações com instituições como: prefeituras vizinhas, governo estadual, Ministério Público, Defensoria Pública, Organizações Não Governamentais com atuação em áreas afins, Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), associações de moradores e movimentos sociais, Tribunal de Justiça, Associação de Cartorários, Institutos de Terras, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), entre outros.

Os papéis que esses parceiros podem desempenhar serão fundamentais para a elaboração de um bom Plano de Ação e devem se adequar à realidade e especificidades locais.

Após a identificação desses novos agentes, podem ser feitas atividades semelhantes às da fase de mobilização, porém complementares, com o objetivo de envolver esses novos parceiros, ampliar o engajamento e o entendimento sobre a temática, com atividades como, por exemplo:

- Grupos de debates e articulações comunitárias, junto a grupos de pesquisa e disciplinas universitárias, por meio de seminários temáticos de nivelamento, com aporte teórico pertinente e acessível;
- Ações dirigidas acerca dos direitos urbanos, (seminários, dinâmicas em grupo, palestras e oficinas participativas);
- Seminários com síntese de experiências semelhantes sobre regularização em núcleos urbanos informais de baixa renda no Brasil e América Latina.

Embora divididas aqui em duas fases (1. Mobilização e conscientização e 2. Identificação de agentes e parceiros), todas essas ações têm por objetivo a sensibilização e o engajamento no município ou na área de trabalho, como forma de estabelecer um elo de confiança para as próximas etapas e garantir a efetividade do Plano de Ação.

## LEVANTAMENTOS, RECONHECIMENTO E CARACTERIZAÇÃO PRÉVIOS DAS ÁREAS

Por serem diversas as formas de exclusão urbana, favelas, ocupações, loteamentos clandestinos ou irregulares, cortiços etc., e por se apresentarem de maneira diferente ao longo do território, tais ocupações contam com especificidades que camuflam realidades de vulnerabilidade social, ambiental e urbanística.

No município de Palmas/TO, como já dissemos, encontramos este contexto, pois ao não se encaixa, muitas vezes, nos indicadores nacionais, como os utilizados pelo IBGE. Nós aparecemos como um local que não reconhece seus assentamentos irregulares e aglomerados subnormais, como eram conhecidos os NUIs antes da nova lei de REURB. Enquanto, a verdade é que sabemos e comprovamos localmente que existem milhares de famílias em situação de vulnerabilidade habitacional e social, em áreas irregulares e, portanto, não reconhecidas oficialmente para execução de políticas públicas<sup>9</sup>. Seguem algumas imagens de bairros que já trabalhamos.

9 Ver: BAZOLLI J. A., REIS, P. O., OLIVEIRA M., MAIA O. **Regularização fundiária e a desigualdade socioespacial: ambivalência no ordenamento do território em Palmas-TO**. In: Livro Cidades Sustentáveis Tocantins em Foco. Organizadores BAZOLLI J.A, OLIVEIRA M., MAIA O. ISBN 978-85-60487-29-5. EDUFT. 284p. agosto/2017.

## NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

**Figura 1: Assentamento Belo Horizonte**



Fonte: Acervo Grupo de Pesquisa Palmas Irregular

**Figura 7: Assentamento Belo Horizonte**



Fonte: Acervo Grupo de Pesquisa Palmas Irregular

**Figura 10: Assentamento Machado**



Fonte: Acervo Grupo de Pesquisa Palmas Irregular

**Figura 11: Assentamento Machado**



Fonte: Acervo Grupo de Pesquisa Palmas Irregular

**Figura 8: Assentamento Machado**

**Figura 9: Assentamento Machado**



Fonte: Acervo Grupo de Pesquisa Palmas Irregular



Fonte: Acervo Grupo de Pesquisa Palmas Irregular

**Figura 12: Assentamento Vila Piauí**



Fonte: Acervo Grupo de Pesquisa Palmas Irregular

**Figura 13: Assentamento Vila Piauí**



Fonte: Acervo Grupo de Pesquisa Palmas Irregular

Infelizmente, esta é a realidade da maior parte dos municípios brasileiros, sendo a identificação das áreas irregulares o primeiro desafio para a confecção de um Plano de Ação para um município, levando-se em consideração o entendimento de que estas têm estreita relação com áreas de vulnerabilidade social, ambiental, urbanística e habitacional.

O reconhecimento dessas áreas no município pode ajudar a identificar e reconhecer a irregularidade. É por meio desse levantamento prévio que podem ser feitas as primeiras caracterizações da situação dessas áreas. Lembrando que neste momento ainda não precisam ser feitas idas sistemáticas às áreas para levantamento in loco, como está previsto na 2ª etapa, ao contrário, é momento de perceber a realidade a partir dos dados existentes. Atividades pertinentes nesta fase:

- Levantamento de dados oficiais (municipais, estaduais, IBGE, fundações e órgãos locais);
- Levantamento de trabalhos ou pesquisas que tratem de assentamentos irregulares ou habitações subnormais na região;
- Identificação e localização de áreas preliminares ou já da área a ser trabalhada - podem ser usadas sequências de imagens de satélite de bancos de acesso público, como google Earth;
- Fazer incursões exploratórias em campo, sem a pretensão de realizar levantamento, apenas registros fotográficos e conversas não dirigidas com a população;
- Se for possível, a partir dos dados existentes, caracterizar previamente essas áreas acerca da viabilidade de consolidação do núcleo e grau de vulnerabilidade;
- Leis municipais que regulem o espaço urbano e meio ambiente, Plano Diretor, quando houver e leis estaduais.

Feitos e sistematizados esses levantamentos devem ser observadas as lacunas sobre o material existente para que na 2ª etapa o levantamento em campo seja mais objetivo e rápido. Pode ser pensada aqui uma breve Oficina de leitura urbana junto à população e agentes mobilizados, ainda que com dados preliminares. Isso pode ajudar na localização das lacunas e na preparação para os levantamentos de campo.

## **CRIAÇÃO DE UM NÚCLEO GESTOR**

Mobilizações realizadas, agentes e parceiros sensibilizados e identificados, levantamentos prévios realizados, é hora de montar um Núcleo Gestor, formado o mais democraticamente possível, ou seja, buscando equilíbrio entre quantidade de representantes do poder público, das instituições parceiras e representantes populares. A formação de um Núcleo gera responsabilização entre os agentes e centraliza ações, garantindo o bom andamento do Plano de Ação em todas as etapas.

Deve-se prever nesta etapa a construção e manutenção de um canal público e acessível de comunicação, por meio do qual a população possa se informar, saber em que momento está o processo de REURB, observar o andamento dos trabalhos e consultar os dados levantados. Pode se destinar um espaço físico de acesso público para tanto, canais virtuais ou canais tradicionais, com faixas, murais etc.

Um dos papéis do Núcleo Gestor é funcionar como uma câmara de mediação de conflitos, convidando para tanto, parceiros que possam auxiliar nessa tarefa. Certamente aparecerão demandas desse tipo em todas as etapas e a previsão de um local que acolha esses problemas deve ser previsto desde o início.

### **PREVISÃO DE CAPACITAÇÕES COM OFICINAS E METODOLOGIAS PARTICIPATIVAS**

As oficinas participativas são ferramentas importantíssimas, pois constroem um vínculo com a população. Elas são estruturadas através de dinâmicas participativas, com focos e temáticas precisas, baseadas nas condições da população e devem ser preparadas com antecedência e participação de todos os envolvidos.

A participação popular não pode ser entendida como item de um checklist, mais que obrigatória, quando bem incorporada aos processos, é uma enorme facilitadora, acelerando processos. Por este motivo, em vez de grandes assembleias ou longos encontros repletos de palestras cheias de termos técnicos que tendem a afastar a população, sugerimos o uso das Oficinas.

Porque é importante garantir o real envolvimento de toda a comunidade?

- Trata-se de um processo também de construção de cidadania;
- Obras causam incômodo e a população precisa estar envolvida;
- Haverá muitos conflitos que podem ser geridos por meio de um processo participativo, em especial com os moradores que precisam ser removidos;
- O acompanhamento e fiscalização ficam muito mais fáceis quando a população participa de todo o processo.

As Oficinas podem usadas desde o início, inclusive como forma de capacitar a população para realização de todas as etapas do Plano de Ação. São diversas as metodologias participativas, sugeriremos algumas ao longo deste Manual.

#### **DURANTE AS OFICINAS É IMPORTANTE GARANTIR:**

- 1 Que a comunidade foi avisada e tem condições de participar, observar local próximo e de fácil acesso e horário apropriado;
- 2 A participação de mulheres e crianças, viabilizando espaço adequado para recebê-las.
- 3 A utilização de linguagem e materiais simples e de fácil acesso;
- 4 A interação por meio de metodologias inclusivas e horizontais;
- 5 Espaços de escuta e avaliação coletiva da atividade.

### O PLANO DE AÇÃO

A montagem de um passo a passo que englobe os passos acima, além das atividades das duas próximas etapas é fundamental para um bom projeto de REURB. Com a utilização de algumas das ações sugeridas, de acordo com a realidade local, o Plano deve ser montado pelo Núcleo Gestor ao final desta etapa, deve ser claro, compartilhado e pactuado com a população e demais parceiros, a fim de estabelecer um compromisso entre as partes, além de uma relação de início, meio e fim. Esse passo a passo deve deixar claro para todos os agentes que a REURB é viável, em termos de prazos e execução.

#### SUGESTÃO DE LEITURA:

CIDADES, Ministério (2010). **Trabalho social e participação**. Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários. SP/Brasília, 2ª edição. Livro do Curso à distância.



#### *Lista de Tarefas da 1ª etapa:*

1. Mobilização e conscientização;
2. Identificação de agentes e parceiros
3. Levantamentos prévios, reconhecimento e caracterização das áreas;
4. Criação de um Núcleo Gestor com canais permanentes de comunicação e mediação de conflitos;
5. Previsão de Capacitações com Oficinas e Metodologias Participativas;
6. Montagem do Plano de Ação

## 2ª ETAPA: COMO DESENVOLVER?

A segunda etapa é sobre o desenvolvimento das ações, que deve prever levantamentos de campo e sistematização com criação de banco de dados, construção de diagnósticos e confecção de propostas projetuais e legislativas.

Destaca-se nesta etapa o trabalho técnico social, que vencida a 1ª etapa deve ter sido identificado e mobilizado para participação enquanto corpo técnico municipal. Esses técnicos são fundamentais para a realização de reuniões com a comunidade, muitas vezes já tendo boas inserções na mesma (assim como os agentes de saúde) eles podem auxiliar em treinamentos da própria equipe e com a comunidade, realizar cadastros sociais etc. Em caso de municípios muito pequenos, esse trabalho pode ser distribuído entre o Núcleo Gestor.

### LEVANTAMENTOS DE CAMPO E SISTEMATIZAÇÃO (CRIAÇÃO DE BANCO DE DADOS)

Após o levantamento prévio previsto na 1ª etapa (no qual já devem ter sido identificadas as principais lacunas acerca dos dados existentes, identificação de fontes, agentes sociais e caracterização prévia das áreas), devem ser traçadas estratégias para o levantamento de dados faltantes em campo. Para tanto, dependendo da capacidade do município, do Núcleo Gestor formado e da quantidade de pessoas mobilizadas e capacitadas, podem ser feitas desde idas à campo com equipamentos simples, registros fotográficos, medições básicas, observação de sequências de imagens de satélites e questionários com os moradores, até levantamentos com auxílio de drones e softwares diversos.

Existem muitos métodos possíveis para levantamentos, medições e cadastros, o importante é começar, realizar visitas em campo, ouvir a população e validar os conflitos existentes. Podem ser feitos desenhos, tabelas, imagens e anotações simples e ir complementando as informações, que devem permitir cadastrar novas famílias e averiguar situações de risco.

Sugerimos o uso de metodologias condizentes com a realidade do corpo técnico local, sem que esta etapa se torne um entrave para a realização da REURB. Neste sentido, seguem sugestões de leituras com metodologias simples e aplicáveis em diferentes contextos:

#### SUGESTÕES DE LEITURA:

- DENALDI, Rosana (2013). **Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção.**
- FREITAS, Eleusina (2013). **Caracterização dos Assentamentos Precários em pequenos municípios paulistas: o caso de Monte Mor.**
- CIDADES, Ministério (2010). **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários. Capítulo 4: Classificação dos assentamentos precários segundo categorias de intervenção.** Brasília.

Levantamentos realizados, deve-se fazer a sistematização das informações e podem ser pensadas formas de criação de um banco de dados, de fácil acesso e alimentação, lembrando que não há necessidade de ser informatizado caso não haja esse suporte. A importância deste banco é a possibilidade da ampliação da contribuição da própria população, inclusive na atualização desses dados. Trata-se também de uma forma de democratizar a leitura sobre as áreas, envolver e partilhar a responsabilidade com a comunidade, que ao se ver como parte do processo acaba por se tornar guardião e informante sobre qualquer alteração ou lacuna no levantamento. Isso é fundamental em áreas com dinâmicas de expansão e tendência ao adensamento, como é bastante característico nas regiões irregulares de baixa renda e alta vulnerabilidade social.

O cadastro socioeconômico deve ser feito nesta fase e tem o objetivo de coletar informações sobre os moradores da área, renda familiar, escolaridade, dados sobre o tipo, qualidade do imóvel e número de moradores, os serviços públicos disponíveis próximos à moradia, a existência ou não de infraestrutura básica, emprego etc. Esse levantamento pode auxiliar também, no caso de municípios que ainda não possuem Plano Municipal de Habitação na construção de um banco de dados para a confecção da Política Municipal de Habitação, peça fundamental para que o município tenha acesso a fundos públicos destinados a esse fim<sup>10</sup>.

Parte da fase de levantamentos é a sistematização das leis aplicáveis às áreas a serem trabalhadas. Uma vez identificadas na 1ª etapa as leis municipais/ estaduais ou ausência delas é hora de conhecer as leis federais que incidem diretamente sobre projetos de REURB.

### LEIS FEDERAIS QUE PRECISAM SER CONSULTADAS:

- Lei Federal nº 10257/01 – Estatuto das Cidades
- Lei Federal nº 6766/79 – Parcelamento do solo
- Lei Federal nº 13465/17 – REURB
- Lei Federal nº 12251/12 – Código Florestal

## CONSTRUÇÃO DE DIAGNÓSTICOS

Com os dados sistematizados é hora de construir diagnósticos, para tanto é importante que o Núcleo Gestor faça um trabalho prévio de sobreposição desses dados, identificando problemas e potencialidades das áreas para posterior validação junto à comunidade.

Neste momento podem ser realizadas Oficinas participativas de leitura comunitária e estas tendem a ser muito mais efetivas quando há um direcionamento prévio, com dados sistematizados e agrupados em eixos, apresentados em formas de mapas temáticos. Deve haver espaço para dados quantitativos serem consultados, mas também para dados qualitativos serem acrescidos, por meio do diálogo com a própria comunidade. O material gráfico a ser apresentado deve ser de linguagem acessível, conter marcos referenciais essenciais para reconhecimento da população, além de permitir e facilitar a interação. É necessário garantir momentos de escuta dos problemas

<sup>10</sup> A partir dos dados coletados sobre a situação da moradia, quando não há um Plano Local de Habitação, é possível fazer uma caracterização sobre o déficit habitacional, quantitativo e qualitativo. Para mais informações sobre, consultar o site da Fundação João Pinheiro.

## NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

e demandas da comunidade, de modo que esta se sinta acolhida e possa visualizar suas críticas e sugestões inseridas.

A hierarquização dos problemas também pode ser feita nessas Oficinas e auxiliar posteriormente nas tomadas de decisões

O uso de cenários tendenciais também pode ser usado como metodologia nesta fase, apresentando as consequências ambientais e urbanísticas em curto, médio e longo prazo de não se regularizar essas áreas na cidade, em especial as de risco e alta vulnerabilidade social.

A seguir apresentamos uma tabela a título de sugestão para o agrupamento dos dados levantados em eixos para posterior confecção de mapas temáticos:

**Tabela 1: Eixos temáticos**

<b>1. Eixo social</b>	<b>2. Eixo ambiental</b>	<b>3. Eixo mobilidade</b>	<b>4. Eixo dinâmicas de ocupação urbana</b>
Trazer o <b>histórico de ocupação da área.</b>	<b>Vulnerabilidade ambiental</b>	<b>Mobilidade interna</b>	Análise dos <b>Trajetos na cidade</b> , referente a migrações dos moradores no território
A análise do <b>Perfil socioeconômico</b> do entorno e da ocupação.	<b>Drenagem e saneamento</b>	Levantamento dos <b>Trajetos diários</b>	<b>Uso do solo</b> da ocupação e em seu entorno imediato
<b>Qualidade das habitações</b> existentes	Bacias hidrográficas e topografia	<b>Mobilidade e acesso a equipamentos</b>	Análise do cenário das <b>Tendências de crescimento</b> no bairro/vizinhança.
<b>Leitura simbólica</b> , feita com a participação dos moradores	Legislação ambiental	Transporte coletivo, modais, conflitos viários	Vazios urbanos, especulação imobiliária, localização de conjuntos habitacionais

**Fonte: Autores**

A seguir, na Parte 3 dessa cartilha, você verá exemplos de análises e mapas produzidos levando em consideração os quatro eixos apresentados na tabela acima

Montados os mapas temáticos e pensadas as Oficinas e metodologias a serem utilizadas é hora de convidar a população à participação.

**Figura 14: Oficina de Diagnóstico**



Fonte: Acervo Grupo de Pesquisa Palmas Irregular

**Figura 15: Oficina de Diagnóstico**



Fonte: Acervo Grupo de Pesquisa Palmas Irregular

**Figura 16: Oficina de Diagnóstico**



Fonte: Acervo Grupo de Pesquisa Palmas Irregular

**Figura 17: Oficina de Diagnóstico**



Fonte: Acervo Grupo de Pesquisa Palmas Irregular

### PROPOSTAS PROJETOAIS E LEGISLATIVAS

Antes de iniciar a fase de propostas, deve-se realizar, tanto com o Núcleo Gestor, quanto com a comunidade um processo de **capacitação e ampliação de repertório**, o que pode ser feito com Oficinas que mostrem exemplos de projetos bem sucedidos, desde que guardem semelhanças com a área a ser trabalhada. Há diversos bancos de dados e publicações com experiências exitosas, sugerimos consultar alguns:

#### SUGESTÃO DE LEITURA

- PORTAL CAPACIDADES. Disponível em < <http://www.capacidades.gov.br/>>. Acesso em: Acessado em 26 de fev. 2021.
- PROJETO REDE AMAZÔNIA. Disponível em < <https://www.projettoredeamazonia.com/>>. Acesso em: Acessado em 26 de fev. 2021.
- BUENO, Laura Machado. Projeto e Favela: metodologias para projetos de urbanização. Tese apresentada à FAU USP, 2000.
- CIDADES, Ministério (2010). **Definições de Diretrizes de intervenção/ Normas específicas e metodologia para projetos e obra de urbanização e recuperação ambiental de assentamentos precários**. Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários .SP/Brasília, 2ª edição. Livro do Curso à distância.

Depois de realizados esses encontros, que podem ter diversos formatos (de rodas de conversa a exposições interativas), é hora de convidar a população a participar da fase de construção de propostas para os principais problemas apontados.

A elaboração do Projeto de REURB é uma etapa que exige muita dedicação e é sabido o quanto as prefeituras têm dificuldades em realizar todas essas etapas, por isso a ideia de construir um Plano Popular para REURB convidando a população e parceiros.

Pode parecer estranho incluir a população nesta etapa, afinal esta não tem formação técnica para isso, mas tem vivência suficiente de sua realidade, e quando devidamente sensibilizada, capacitada e integrada ao processo é capaz de propor soluções e debater propostas.

Fazer projetos de forma realmente participativa é desafiador, mas extremamente válido. Tudo que gera envolvimento, sentimento de pertencimento e importância nos moradores, se desdobra em maiores garantias de: sucesso após o processo de REURB, permanência da população na área, preservação ambiental e até mesmo de controle de expansão e adensamento.

Como sugestão metodológica para soluções projetuais podem ser feitas Oficinas como a “Charrete” e o “bairro dos meus sonhos”.

É ainda nesta fase que se deve considerar ampliar o debate sobre a Regularização Fundiária no município e pensar em estratégias de prevenção à novas ocupações e combate ao ciclo de irregularidade. O debate sobre o uso de instrumentos urbanísticos, integração entre planos e legislações municipais deve ser feito neste momento e integrado ao Projeto de REURB. Para tanto, podem ser previstas dinâmicas participativas sobre o uso de instrumentos urbanísticos para REURB, baseada em jogos como o “das cidades”.

O uso dessas ferramentas participativas ajuda a população a diferenciar e entender alcances e limitações de soluções projetuais e legislativas, além de estabelecer relações da área com o entorno e com o município, impulsionando a construção de políticas integradas de desenvolvimento urbano.

### **Para um bom Projeto Urbano em áreas de REURB**

- Devem ser pensadas normas especiais de uso e ocupação do solo, é desaconselhável definir um código de obras ou um modelo para todos os casos;
- O sistema viário deve ser pensado levando em conta pedestres, bicicletas, crianças, pessoas com necessidades especiais e reduzidas e principalmente deve-se buscar a integração do bairro com o resto da cidade;
- A infraestrutura pública, pavimentação, drenagem, fornecimento de água, esgoto e energia devem ser pensadas de forma integrada, buscando superar os problemas locais (ex. praças e parques podem servir como áreas de drenagem);
- Estar alerta aos riscos e acidentes ambientais, iniciando processos de contenção de encostas e sistemas de drenagem.
- Trabalhar junto à população os critérios de remoção e esclarecer sobre a realocação de preferências dentro ou próximo da área.

Finalizadas as Oficinas de construção coletiva de projeto e legislação, sistematizados os resultados em atas e mapas, uma ou duas propostas definitivas devem ser levadas à comunidade para validação. Isso é importante em especial quando há áreas de conflito e risco, com considerável quantidade de remoções. O Núcleo Gestor pode ser acionado neste momento para atuar paralelamente, junto aos órgãos parceiros locais (Defensoria, Ministério Público, Universidade etc.) com a mediação de conflitos e contribuir para a pactuação das melhores propostas para a comunidade, sem deixar de olhar para problemas que atingem apenas algumas famílias ou indivíduos.

**Figura 18: Moradoras e equipe da Universidade Federal do Tocantins em oficina Participativa comunidade Alfa II - Palmas – TO.**



Fonte: Acervo Grupo de Pesquisa Palmas Irregular



### *Lista de Tarefas da 2ª etapa:*

- 1 Levantamentos de campo e sistematização (criação de banco de dados)
- 2 Construção de Diagnósticos
- 3 Propostas Projetuais e Legislativas

## **3ª ETAPA: COMO ACOMPANHAR?**

Esta terceira etapa costuma ser muito negligenciada, mas é fundamental que seja prevista desde o início e faça parte do Plano de Ação, pois é aqui que o Núcleo Gestor acompanha os trâmites na prefeitura, mantém um canal ativo de comunicação entre os agentes, em especial a comunidade e cobra a execução das propostas nos prazos estabelecidos. A mediação de conflitos que tende a aparecer também durante os processos de execução, seja dos projetos infraestruturais ou urbanos, mas principalmente nas áreas de remoções, precisa ser prevista até esta etapa.

Para que esta etapa aconteça é importante:

- **Dar visibilidade a todo o processo de Regularização Fundiária no município, de modo a mobilizar constantemente não só os agentes diretamente envolvidos, mas toda a população do município, que pode colaborar com a proposição e integração de políticas públicas que realmente atendam a realidade local;**
- **Fazer o acompanhamento jurídico de todo o processo, buscando nos dispositivos legais da REURB bases para a cobrança não só de prazos, mas de direitos (como gratuidade de diversas etapas e projetos);**
- **Acompanhar os procedimentos administrativos nas diferentes instâncias envolvidas;**
- **Acompanhar as comunidades após o processo de regularização da área;**
- **Envolver pessoas do Núcleo Gestor e representantes populares em conselhos locais,**

### **SUGESTÕES DE LEITURA:**

CIDADES, Ministério (2010). **Monitoramento e avaliação de programas de ação integrada em assentamentos precários**. Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários. SP/Brasília, 2ª edição. Livro do Curso à distância.

# TERCEIRA PARTE: EXPERIÊNCIA DE REURB COMO EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

Neste capítulo relataremos a nossa experiência com Regularização Fundiária de uma área repleta de vulnerabilidades a partir da Extensão Universitária. O objetivo é demonstrar a utilização de ferramentas e metodologias possíveis de aplicação para esses casos, ilustrando o passo a passo que consta neste manual. Vale lembrar que cada realidade é única e adaptações serão sempre necessárias.

Desta forma, apresentaremos as principais características do Núcleo Urbano Informal escolhido para a Ação. A organização prévia da população deste NUI foi feita por sua associação de moradores, institucionalmente formada e denominada Alfa II. Essa articulação inicial acelerou os trabalhos, mas não impede que a REURB também aconteça em áreas onde ainda não haja associações de moradores formalmente constituídas.

Apresentaremos aqui a fase de propostas projetuais, com enfoque nas soluções urbanísticas e ambientais, começando pela construção do diagnóstico da área. Propositalmente deixamos para esta parte a Síntese/ diagnóstico e as diretrizes e propostas. Nosso objetivo foi demonstrar nas partes 1 e 2 como a inserção da população é necessária pra que possamos, enquanto gestores da ação entender, sintetizar e criar propostas diretamente ligadas aos problemas e realidade local. A fase 3 envolve a construção destas diretrizes criadas na intenção de minimizar os conflitos sociais, culturais e ambientais.

## DIAGNÓSTICO DA ÁREA POR EIXOS

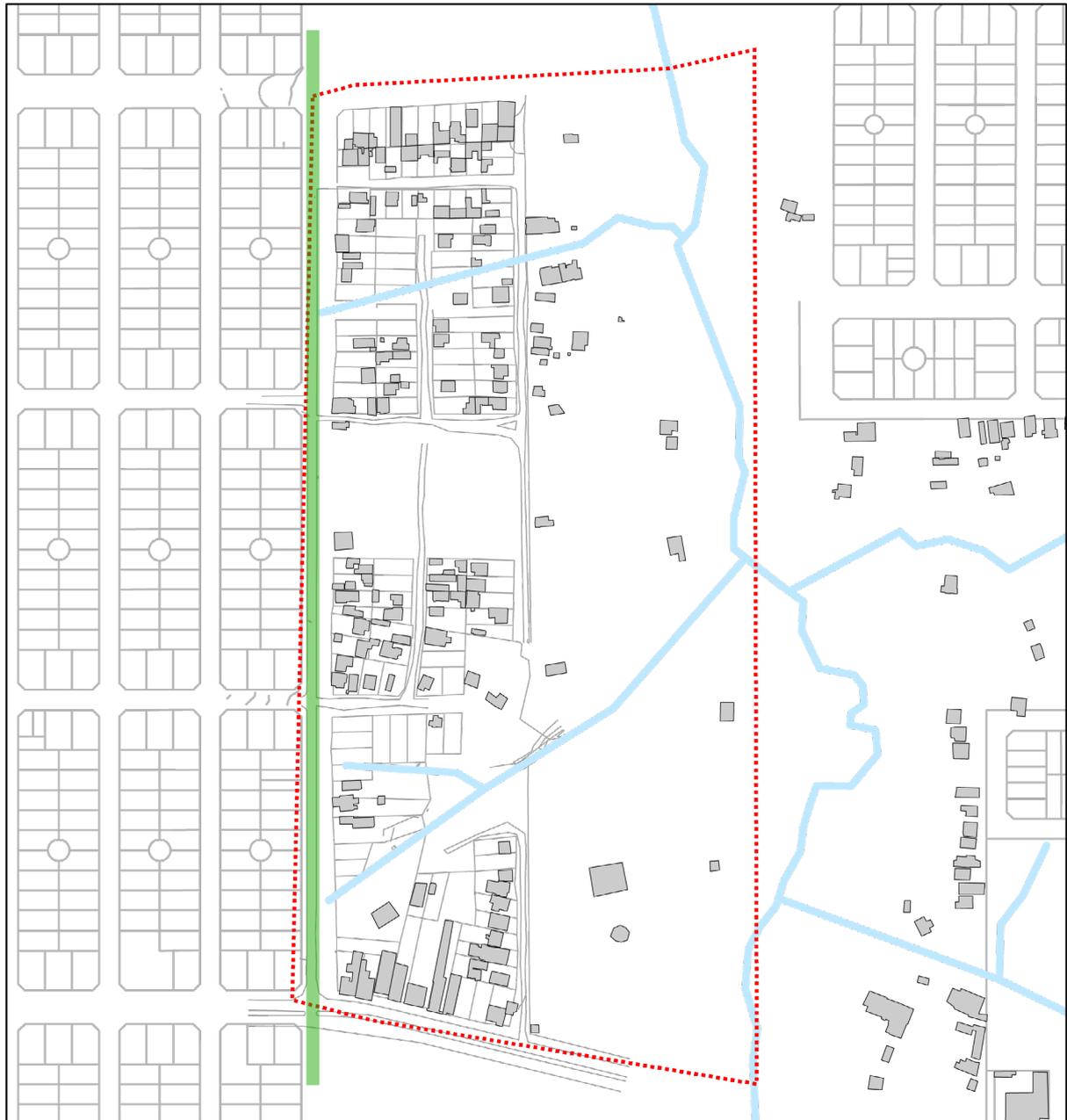
Figura 19: Localização da área de estudo



Fonte: Autores / Adaptado Geopalmas

# NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

## OCUPAÇÃO - ALFA 2 - CÓRREGO MACHADO



### LEGENDA

-  CÓRREGO MACHADO
-  EDIFICAÇÕES
-  LOTES
-  LIMITE OCUPAÇÃO
-  AV. M

0 30 60 120 180  
m

## NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

A associação Alfa II está localizada no centro da região sul de Palmas, área que traz um forte histórico de segregação, abriga população de baixa renda e alta densidade, em relação à região central da cidade. Contudo, não se trata de uma área periferizada, há proximidade com a cidade formal e com uma boa rede de infraestrutura, o que certamente foi um facilitador na inserção urbana.

A área é classificada pela prefeitura como Área de Preservação Ambiental (AAP), o que exige uma faixa de proteção não edificável de 42m segundo a Lei Municipal nº 400/18 (Plano Diretor), e que cai para 30m levando-se em consideração o Código Florestal (Lei Federal nº12.651/2012).

Originalmente de posse do Governo do Estado do Tocantins, a área foi dividida em chácaras para plantio de hortifrúteis por meio da concessão de títulos ou licenças de ocupação aos interessados, que posteriormente as parcelaram e venderam clandestinamente transformando-as em lotes com características urbanas.

A principal conexão entre o que veio a se configurar como um Núcleo Urbano Informal e a cidade formal que o circunda é uma avenida, denominada M, como se vê no mapa acima, Ocupação Alfa 2 – Córrego Machado. Este trecho tem protagonismo no bairro por concentrar os usos mistos da área, ser o local designado para recolhimento do lixo pela prefeitura, além de distribuir os principais fluxos diários.

No interior do NUI as vias são precárias, sinuosas e descontínuas, como visto nas imagens abaixo, o que dificulta o deslocamento interno, o processo de apropriação do espaço e drenagem urbana, além de aparecerem como atenuantes na sensação de insegurança do bairro.

**Figura 20: Rua sinuosa**



Fonte: Autores

**Figura 21: Rua interior da NUI**



Fonte: Autores

Para a composição do diagnóstico foi essencial a busca dos materiais montados pelo grupo de pesquisa e a realização de visitas a campo, onde além de dados quantitativos, foi também possível coletar imagens e dados qualitativos a respeito da condição de vida da população, isso através de resgate oral e aplicação de questionários.

Os questionários aplicados foram elaborados antes da visita, mediante uma atividade de identificação das lacunas observadas na fase de levantamento prévio. A partir de tal, foi possível e elaboração das estratégias de levantamento que seriam levadas a campo.

Em um universo de cerca de 140 famílias foram aplicados 17 questionários, que contavam com perguntas qualitativas, qualitativas e espaço para expressão da leitura simbólica do entrevistado.

Todos os estudos realizados foram agrupados em quatro eixos, apresentados por meio de mapas temáticos, com sobreposição de informações. Ao fim um mapa e um quadro síntese com as principais características da área de estudo

### **EIXO SOCIAL**

Aqui foram agrupados dados acerca do nível de escolaridade dos moradores, faixa etária, tipologia habitacional (subdividida por nós em três categorias) e graus de precariedade, emprego e renda, segurança, esgoto, energia, saúde e percepção do morador sobre a área. Por meio da análise desses dados foi possível notar um padrão de distribuição das famílias na área, que tende a se interiorizar e se aproximar do córrego à medida que a renda diminui e a precariedade habitacional aumenta, como é possível visualizar no mapa síntese a seguir.

A partir do diagnóstico apontado por este eixo já é possível intuir a viabilidade de consolidação do NUI, que de acordo com Denaldi, 2003:

O núcleo ‘consolidável’ é aquele que apresenta condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano (abertura ou readequação de sistema viário, implantação de infraestrutura básica, regularização urbanística do parcelamento do solo), com ou sem necessidade de remoção de parcela das famílias moradoras.

Destacamos também alguns dados qualitativos recolhidos por meio dos questionários e entrevistas, que guardam relação com aspectos simbólicos de pertencimento e identidade da área. Estes trazem questões sobre o preconceito, barreiras físicas (travessia via córrego, vias interrompidas, precárias ou inexistentes) e simbólicas (diferença de renda, infraestrutura urbana e tipologia habitacional) que dificultam a conexão da área com o entorno imediato. Mas, também trazem informações sobre o potencial paisagístico e as relações afetivas dos moradores com a área e o histórico de ocupação, em especial no que se refere ao córrego.

PERFIL SOCIOECONÔMICO



LEGENDA

ÁREA DE ESTUDO

EMPREGO

SEM INFORMAÇÃO

FORMAL

INFORMAL

INFORMAL/FORMAL

TIPOLOGIA HABITACIONAL

TIPO 1

TIPO 2

TIPO 3

CURSO D'AGUA

MANILHADO

APP (42m)

VEGETAÇÃO

ENTORNO

ESCOLARIDADE

ENS. MÉDIO

ENS. FUNDAMENTAL

SEM INSTRUÇÃO

AAP 30M

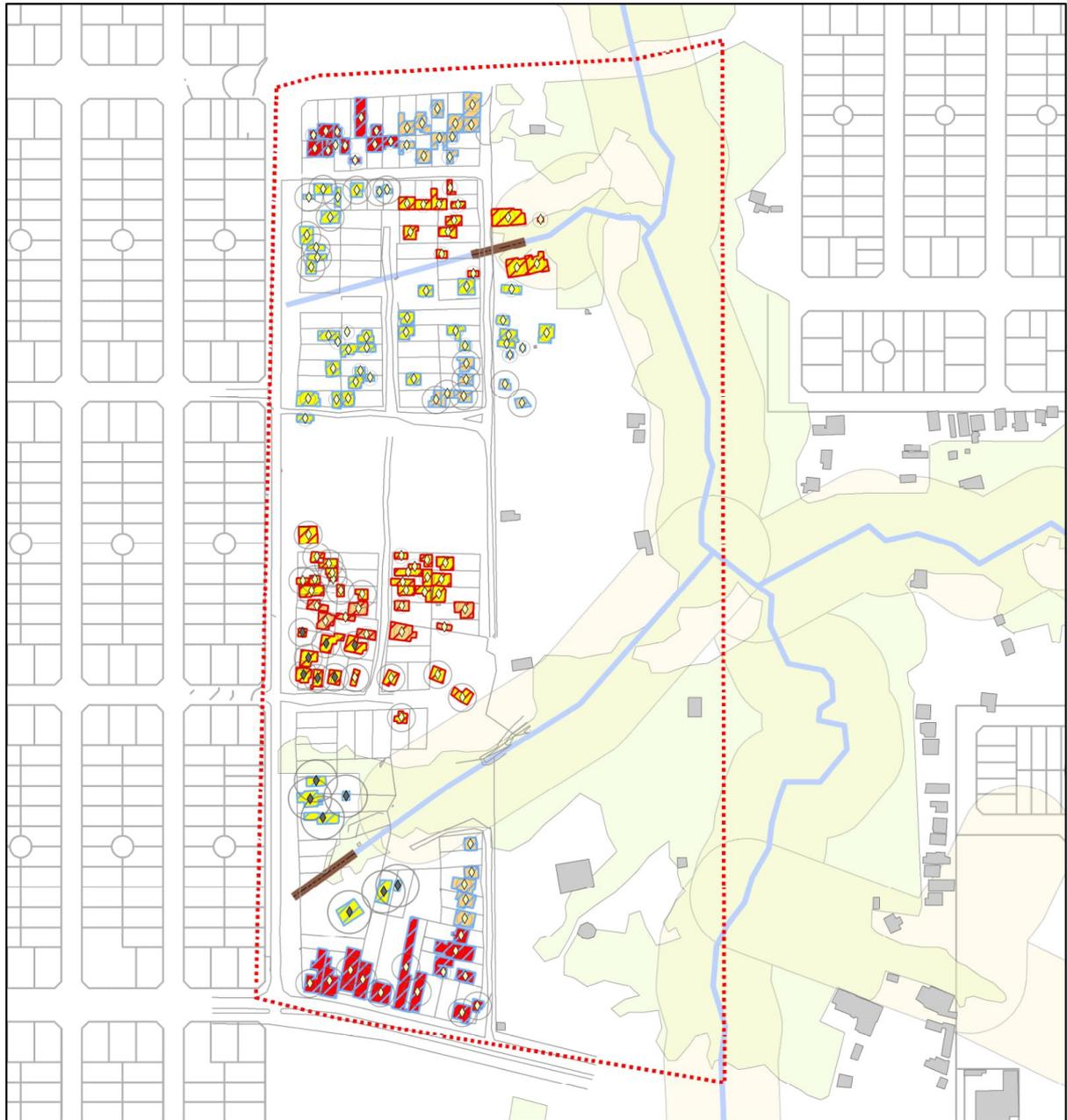
AAP 42M

CÓRREGO ATERRADO

0 30 60 120 180 m

# NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

## CONDIÇÃO HABITACIONAL



### LEGENDA

- ÁREA DE ESTUDO
- TIPOLOGIA HABITACIONAL**
- TIPO 1
- TIPO 2
- TIPO 3
- ESGOTO A CÉU ABERTO**
- SEM INFORMAÇÃO
- NÃO APRESENTA
- APRESENTA
- ENERGIA RESIDENCIAL**
- GATO
- REDE

- ADENSAMENTO**
- ADENSAMENTO EXCESSIVO
- ADENSAMENTO REGULAR
- ADENSAMENTO BAIXO
- CURSO D'ÁGUA
- MANILHADO
- APP (42m)
- VEGETAÇÃO
- ENTORNO

0 30 60 120 180 m

### EIXO AMBIENTAL

Para elaboração deste eixo foram usados dados sobre o histórico de desmatamento da área pela ação do homem (antropização), tendência de assoreamento do rio, drenagem, estudo das bacias do entorno, legislação ambiental pertinente, erosões, alagamento, identificação de áreas de descarte de lixo e rejeitos de material de construção, de fossas sanitárias e fossas negras, esgoto à céu aberto e modificações do curso natural do córrego, por meio de manilhas e valas executadas pelos próprios moradores. Também foi levantada a topografia da área e identificados os trechos com inclinação superior a 30%, no intuito de apontar possíveis áreas de risco.

Houve grande alteração da paisagem local, em especial em relação à vegetação nativa e de mata ciliar, com o plantio de outras espécies exógenas, em especial frutíferas.

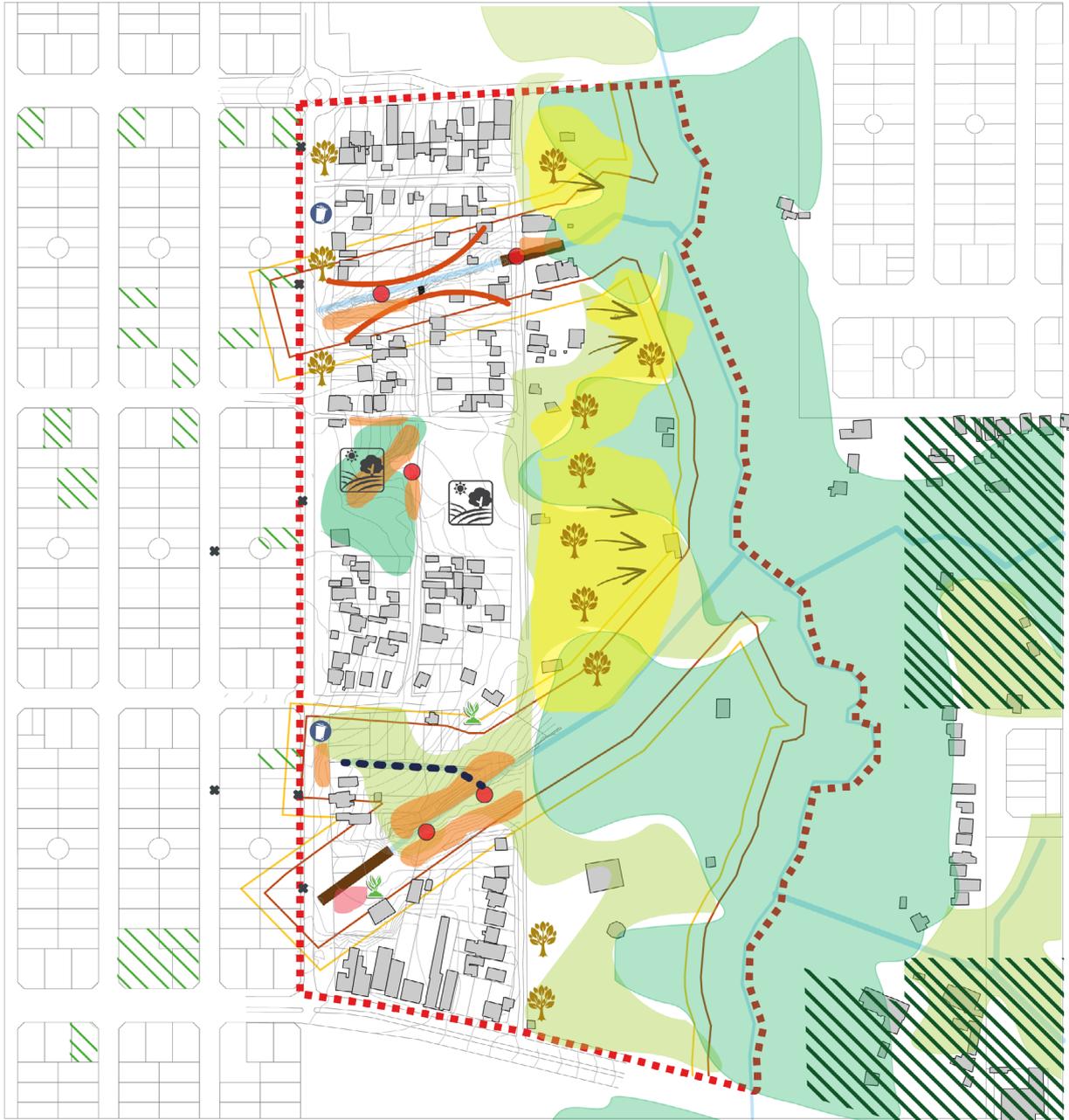
A imagem abaixo mostra trechos da área manilhada pelos moradores em trecho com forte tendência a erosões.

**Figura 23: Erosão e alagamento**



Fonte: Autores.

# VULNERABILIDADE AMBIENTAL



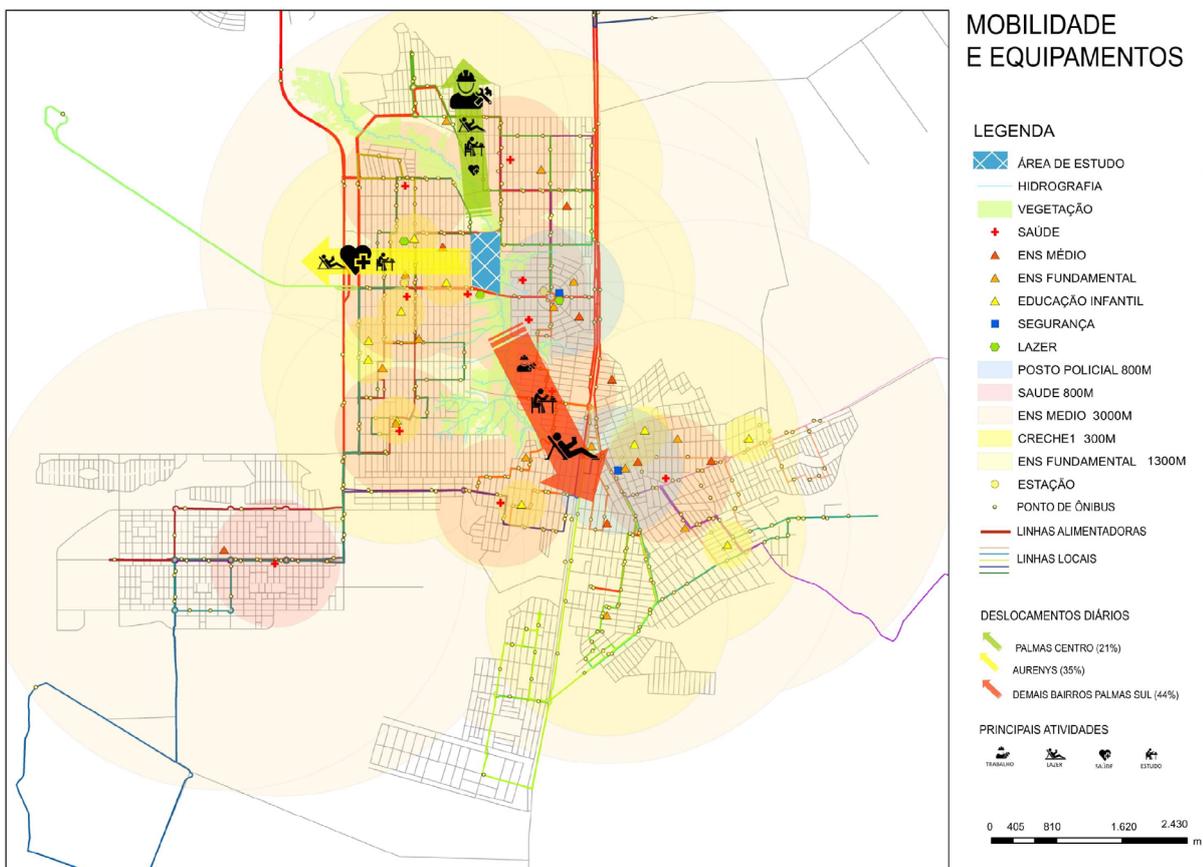
## LEGENDA

- |                                     |                           |                                |
|-------------------------------------|---------------------------|--------------------------------|
| EDIFICAÇÕES                         | HORTA                     | MASSA ARBÓREA DENSA            |
| LOTES                               | VEGETAÇÃO NÃO NATIVA      | VEGETAÇÃO RAREFEITA            |
| CURSO D'ÁGUA                        | COLETA DE LIXO            | ESTRANGULAMENTO DO CÓRREGO     |
| MANILHADO                           | POTENCIAL PAISAGÍSTICO    | BRAÇO DO CÓRREGO ATERRADO      |
| 42 APP (Lei complementar n. 400/18) | TENDÊNCIA DE ANTROPIZAÇÃO | <b>POTENCIAIS ÁREAS VERDES</b> |
| 30 APP (Código Florestal)           | INCLINAÇÃO +30%           | PRIVADO                        |
| ÁREA DE ESTUDO                      | TENDÊNCIA A ALAGAMENTO    | PÚBLICO (APM/APE)              |
| RISCO DE EROSIÃO                    | BOCA DE LOBO              |                                |

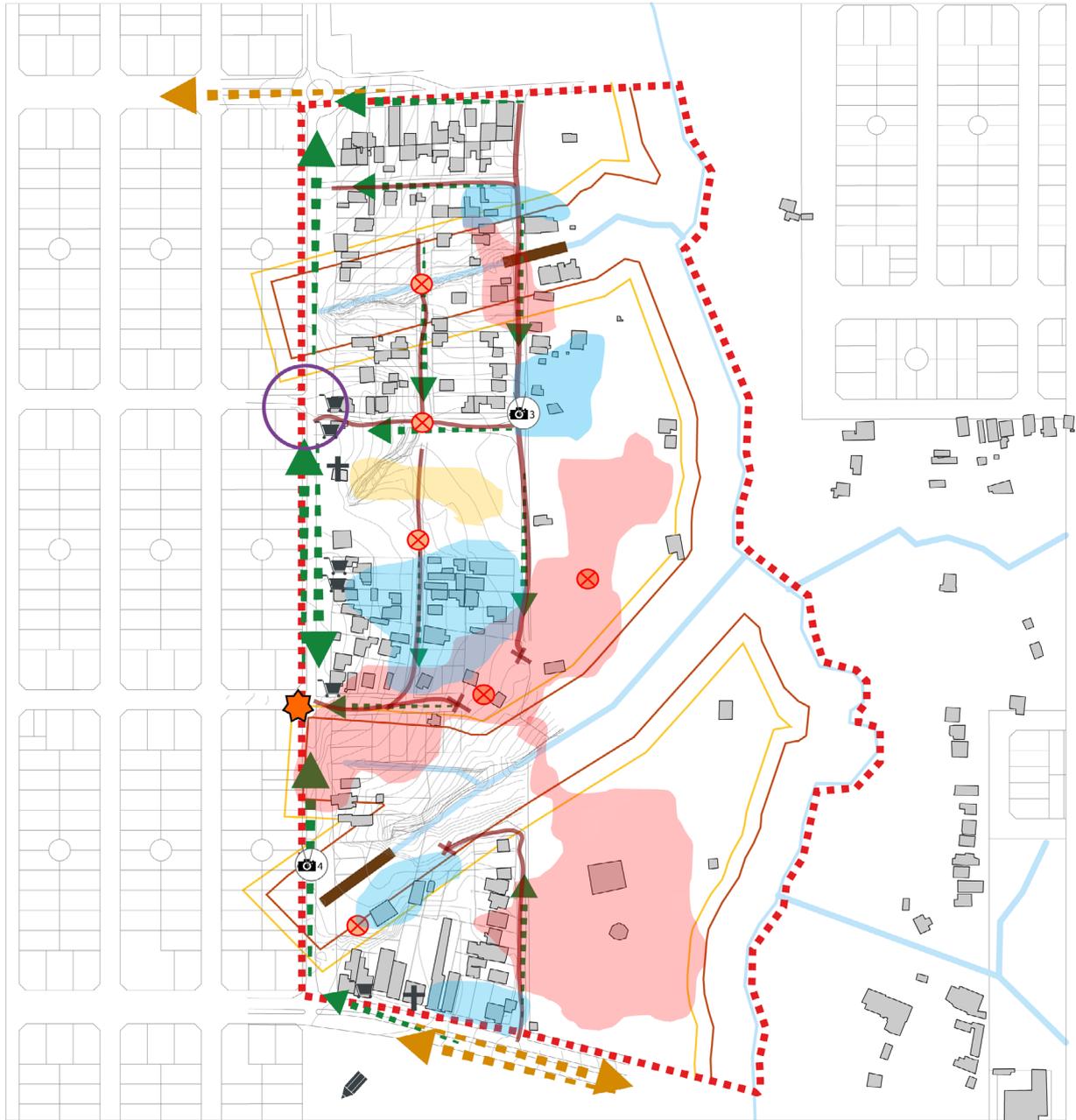
## EIXO MOBILIDADE

As análises feitas sobre esse eixo se balizaram em dados sobre hierarquia viária, conectividade tanto interna quanto com as quadras do entorno, necessidades diárias de deslocamento dos moradores a partir da identificação dos principais trajetos com análise dos raios de abrangência dos principais equipamentos utilizados, identificação de movimentos pendulares para trabalho, pavimentação, utilização do transporte público, conflitos entre modais.

A partir dos dados e dos mapas construídos em diferentes escalas pôde-se perceber a falta de autonomia do bairro e entorno em relação à serviços e equipamentos públicos, apontando para vários problemas de acessibilidade. Foi notável também a constituição da área como dormitório, sem opções de lazer ou permanência, além do tempo gasto diariamente até o trabalho, tanto na região central da cidade, como na centralidade sul da cidade.



MOBILIDADE



LEGENDA

- EDIFICAÇÕES
- LOTES
- CURSO D'AGUA
- MANILHADO
- 42 APP
- 30 APP
- ÁREA DE ESTUDO

- DIREÇÃO DOS FLUXOS INTERNOS
- DIREÇÃO DOS FLUXOS EXTERNOS
- EROSÃO
- CONFLITOS INTERMODAIS
- ÁREA COM DECLIVIDADE <30%
- ALAGAMENTO
- FALTA DE CONEXÃO ENTRE VIAS

- DESENCONTRO NO TRAÇADO DAS VIAS
- VIA NÃO PAVIMENTADA
- FOTOGRAFIAS
- ESPAÇOS DE PERMANÊNCIA:
- USO MISTO
- IGREJA
- TÊNIS SESC

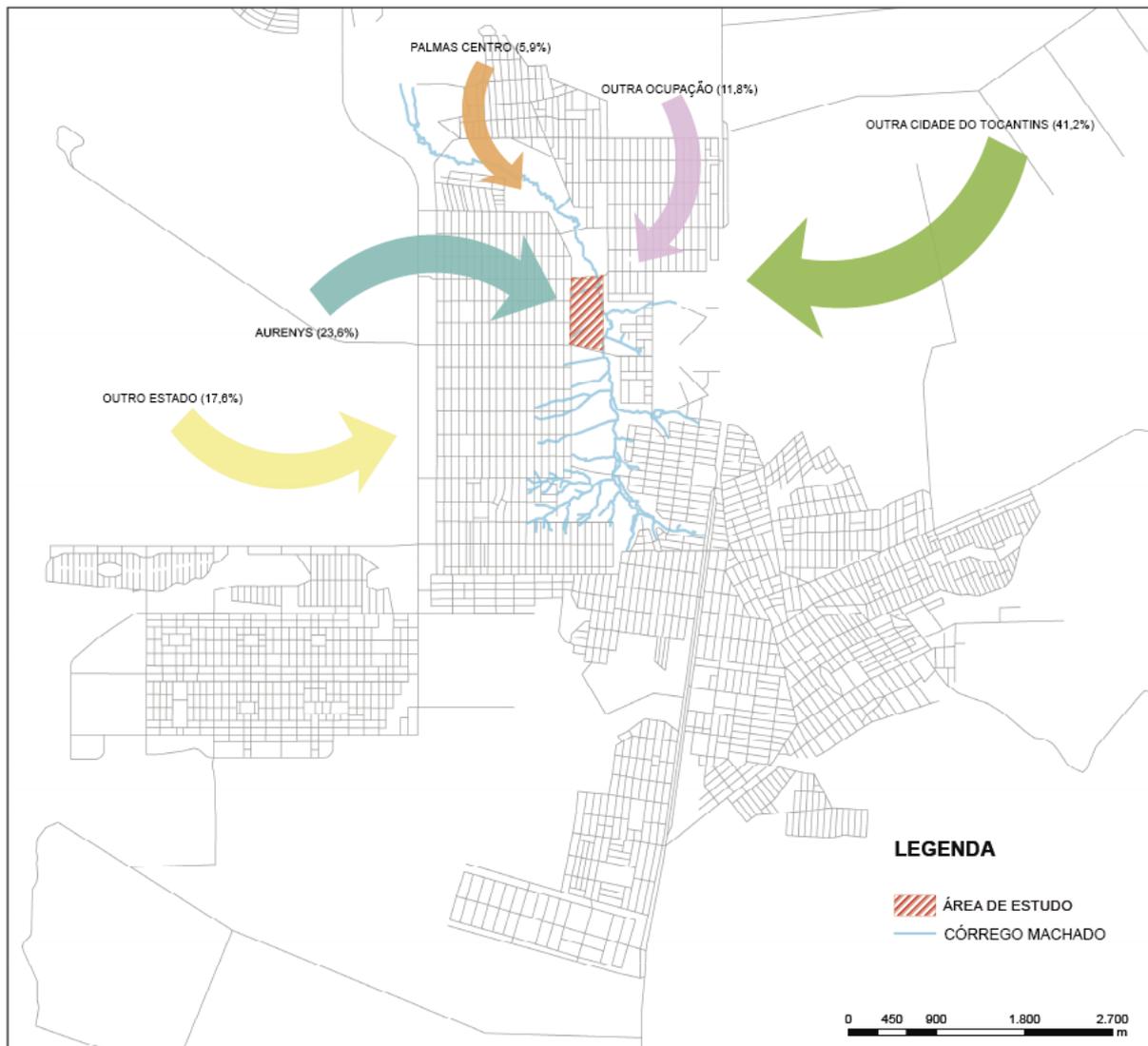


### EIXO DINÂMICAS DE OCUPAÇÃO

Esse eixo tem a intenção de mostrar a dinâmica de ocupação da área e entorno, compreendendo alterações de legislação, inserção de equipamentos, conjuntos habitacionais que levaram a atual configuração.

Com os questionários aplicados quase um terço dos moradores que foram entrevistados afirmou ter saído de algum Bairro do Aurenys e mais de 10% disseram que moravam em outra ocupação. Essa informação demonstra um processo de migração dentro da cidade onde os moradores estão indo para áreas mais precárias cada vez mais.

#### MAPA DE ORIGEM DOS MORADORES



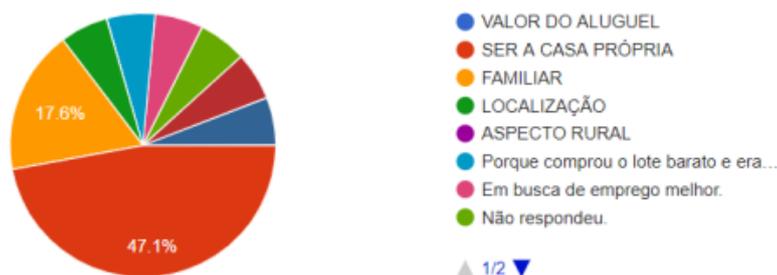
## NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

Quase metade dos entrevistados apontam a possibilidade de ter a casa própria como fator determinante, levando em consideração o ônus excessivo do aluguel que comprometia também parcela considerável da renda mensal das famílias.

Figura 24: Gráfico de pizza com resposta dos

### MOTIVO DE TER IDO MORAR NO MACHADO

17 responses



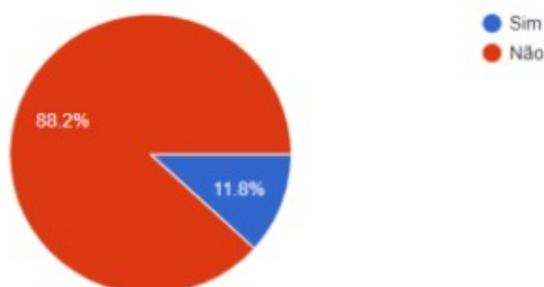
Fonte: Autores

Ao serem questionados sobre a vontade de se mudar da ocupação, os entrevistados em maioria expressiva disseram que não tinha intenção de sair, apesar do estado precário do NUI e que o decreto aumenta vontade de permanecer, tendo em vista as melhorias que a regularização, segundo a legislação, deve conceder ao NUI.

Figura 25: Gráfico de pizza com resposta dos entrevistados

### PRETENDE SAIR DA ÁREA?

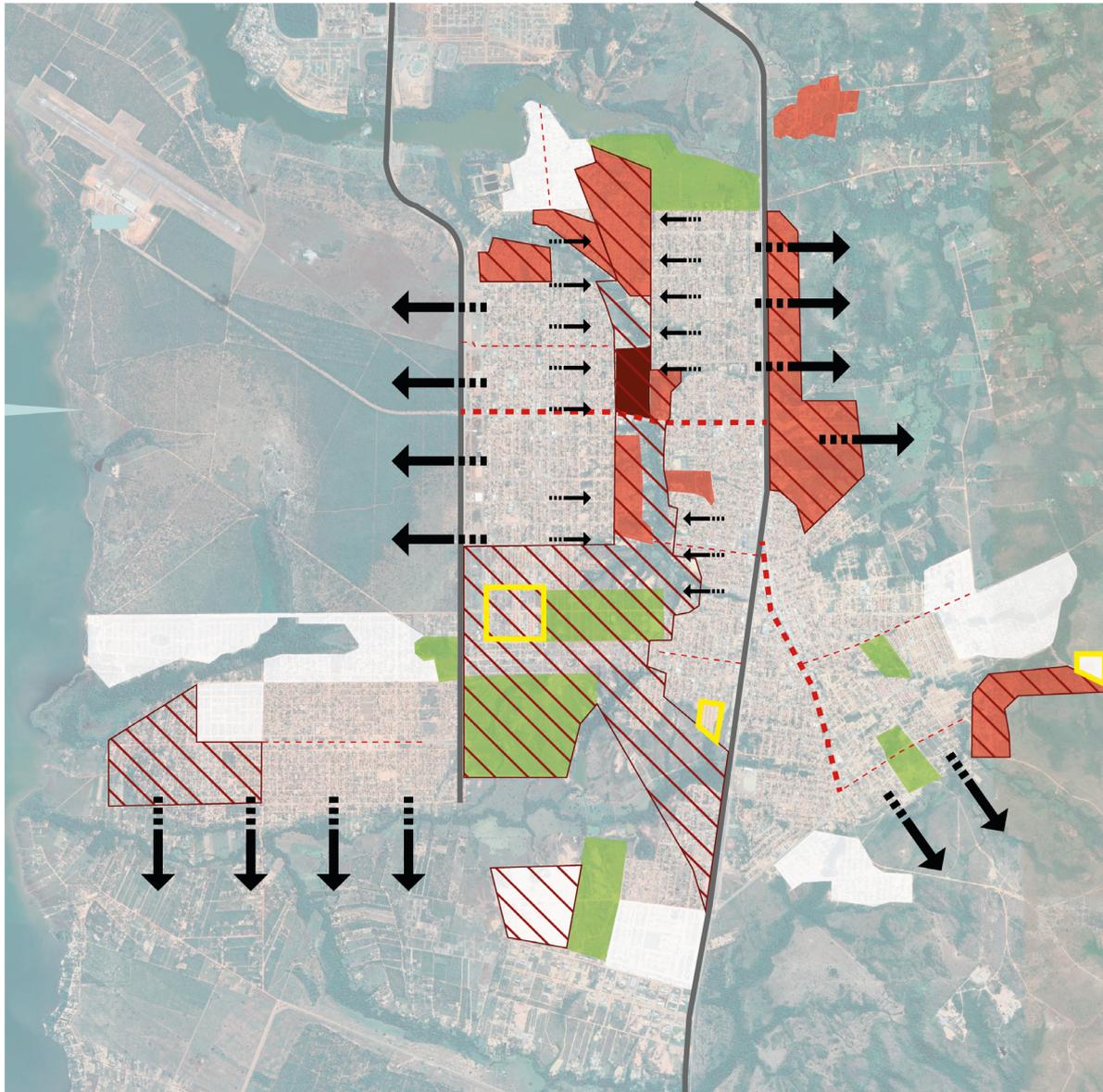
17 responses



Fonte: Autores

Por meio dessas informações foi possível identificar vetores de crescimento na região, em especial no que se refere à tendência de espraiamento da mancha urbana em áreas periféricas e irregulares e à tendência de adensamento de áreas irregulares próximas aos córregos intraurbanos.

# TENDÊNCIA DE CRESCIMENTO



## LEGENDA:

- |   |  |   |                       |
|---|--|---|-----------------------|
|  | ÁREA DE ESTUDO   |  | VIAS ESTRUTURANTES    |
|  | OCUPAÇÕES IRREGULARES<br>(FASCÍCULO 5 - 2012)  |  | EIXOS COMERCIAIS      |
|  | NOVOS LOTEAMENTOS<br>(2008 - 2019)   |  | CRESCIMENTO POTENCIAL |
|  | VAZIOS PERSISTENTES  |   |                       |
|  | ZEIS   |   |                       |
|  | LOTEAMENTOS DE INTERESSE<br>SOCIAL (Análise feita pelas autoras<br>através de imagens de satélite) |   |                       |

## SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO

A partir da leitura dos quatro eixos e seus respectivos mapas buscou-se fazer uma síntese, hierarquizando problemas e destacando potencialidade na área. Constatou-se a necessidade de sobrepor novamente os indicadores resultando no quadro e mapa a seguir.

Notou-se ainda relação entre essas classificações e as condições ambientais da área. Os resultados mais positivos se concentram nas bordas, próximo a infraestrutura do entorno e vão se atenuando até os pontos críticos de topografia e próximos ao córrego que tiveram piores resultados.

**Figura 26: Quadro tipologias para análise econômica**

<b>Análise Socioeconômica</b>
<b>Tipo 1:</b> Predominância de ensino médio + Predominância de construções de tipologia 3 + Predominância de trabalho formal
<b>Tipo 2:</b> Predominância pessoas com ensino fundamental e/ou sem instrução + Predominância de construções de tipologia 2 e 3 + Predominância de trabalho informal
<b>Tipo 3:</b> Predominância pessoas com ensino fundamental + Predominância de construções de tipologia 1+ Predominância de trabalho informal e formal
<b>Tipo 4:</b> Predominância pessoas sem instrução + Predominância de construções de tipologia 1 e 2 + Predominância de trabalho informal

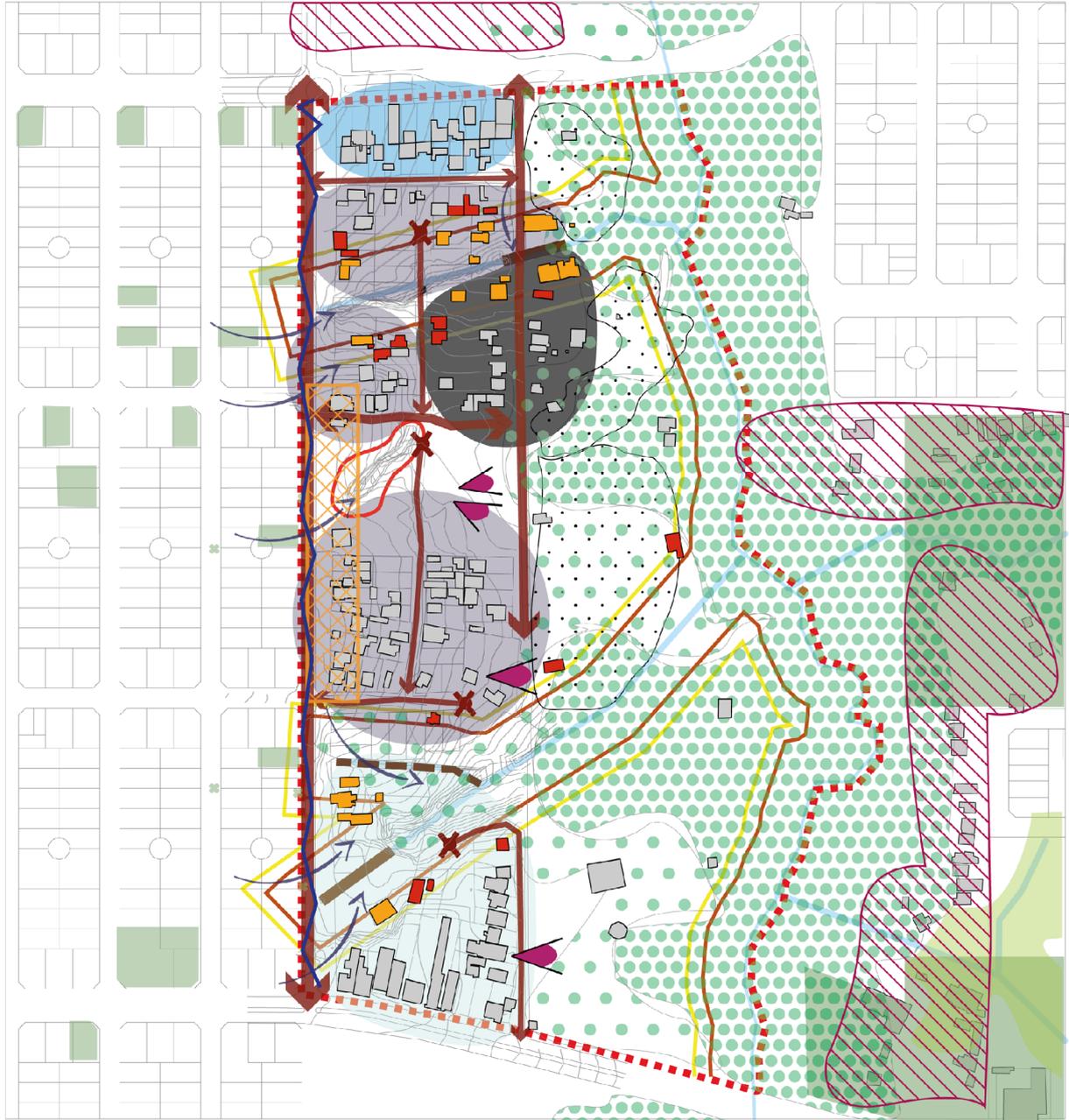
Fonte: Autores

Com o processo de ocupação alguns trechos do córrego foram suprimidos. Tais pontos ainda funcionam como drenagem das águas pluviais vindas das quadras vizinhas originando episódios de erosão e alagamento.

Existe uma tendência de antropização nas áreas de chácaras próximas ao córrego, onde a vegetação já se encontra rarefeita ou substituída por frutíferas de outro bioma.

A análise do entorno imediato aponta a existência de lotes vazios, que articulados com as características ambientais da área possuem potencial para a criação de corredores verdes. Também foi constatada a formação de novos núcleos urbanos informais na área, dinâmica importante que deve ser levada em consideração para que sejam propostas ações que incluam esses moradores e contenham novas ocupações.

SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO



LEGENDA

- |                 |   |                               |
|-----------------|---|-------------------------------|
| ÁREA DE ESTUDO  | RESIDÊNCIA EM AAP (30M)                       | OCUPAÇÕES                     |
| MANILHADO       | RESIDÊNCIA EM AAP (42M)                       | RISCO DE EROSÃO               |
| CÓRREGO MACHADO | MASSA ARBÓREA Densa                           | POTENCIAL PAISAGÍSTICO        |
| EDIFICAÇÕES     | VEGETAÇÃO RAREFEITA                           | PONTOS CRÍTICOS PARA DRENAGEM |
| 30m AAP         | TENDÊNCIA A ANTROPIZAÇÃO                      | CÓRREGO ATERRADO              |
| 42m AAP         | CONCENTRAÇÃO DE EDIFICAÇÕES DE USO MISTO      | INTERRUPÇÃO DA VIA            |
| LOTES           | LOTES VAZIOS NO ENTORNO - PÚBLICOS E PRIVADOS | AVENIDA M                     |
| VIAS            |   |                               |



ANÁLISE SOCIOECONOMICA

- TIPO 1
- TIPO 2
- TIPO 3
- TIPO 4

## NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

A elaboração de uma tabela que aponta os principais problemas e as potencialidades da área, facilita a visualização dos itens que precisam ser trabalhados e podem ser aproveitados na etapa de propostas. Contribuindo com diretrizes condizentes com a necessidade da área.

Figura 27: Quadro problemas e potencialidades



Fonte: Autores

## DIRETRIZES E PROPOSTAS

A partir do diagnóstico foi possível detectar as principais potencialidades e problemáticas da área. Em cima destes dados montou-se um quadro de diretrizes com os itens que balizam e norteiam as propostas de intervenção, apresentadas abaixo em formato de tabela. As diretrizes propostas seguiram um partido fundamentado em promover a busca de identidade e pertencimento através da valorização ambiental, além de promover uma relação de proteção entre morador e natureza

**Figura 28: Justificativa da proposta**

Justificativa:

Aproveitar o comércio incipiente local para promover emprego e renda à população, trabalhar com níveis de incomodidade para conferir a diversidade de usos, propor equipamentos que supram demandas locais e também atendam a vizinhança, fazendo com que a área também seja um ponto de centralidade no entorno. Além disso, a proposta busca conectar os dois lados do córrego através da construção de uma nova rua e dar prioridade às rotas cicláveis e caminháveis com percursos que permeiem por toda a área de estudo. Essa também foi uma das iniciativas usadas para incentivar a proteção da AAP, além de hortas urbanas e zonas de agricultura familiar.

Fonte: Autores

**Figura 29: Quadro de diretrizes propostas**

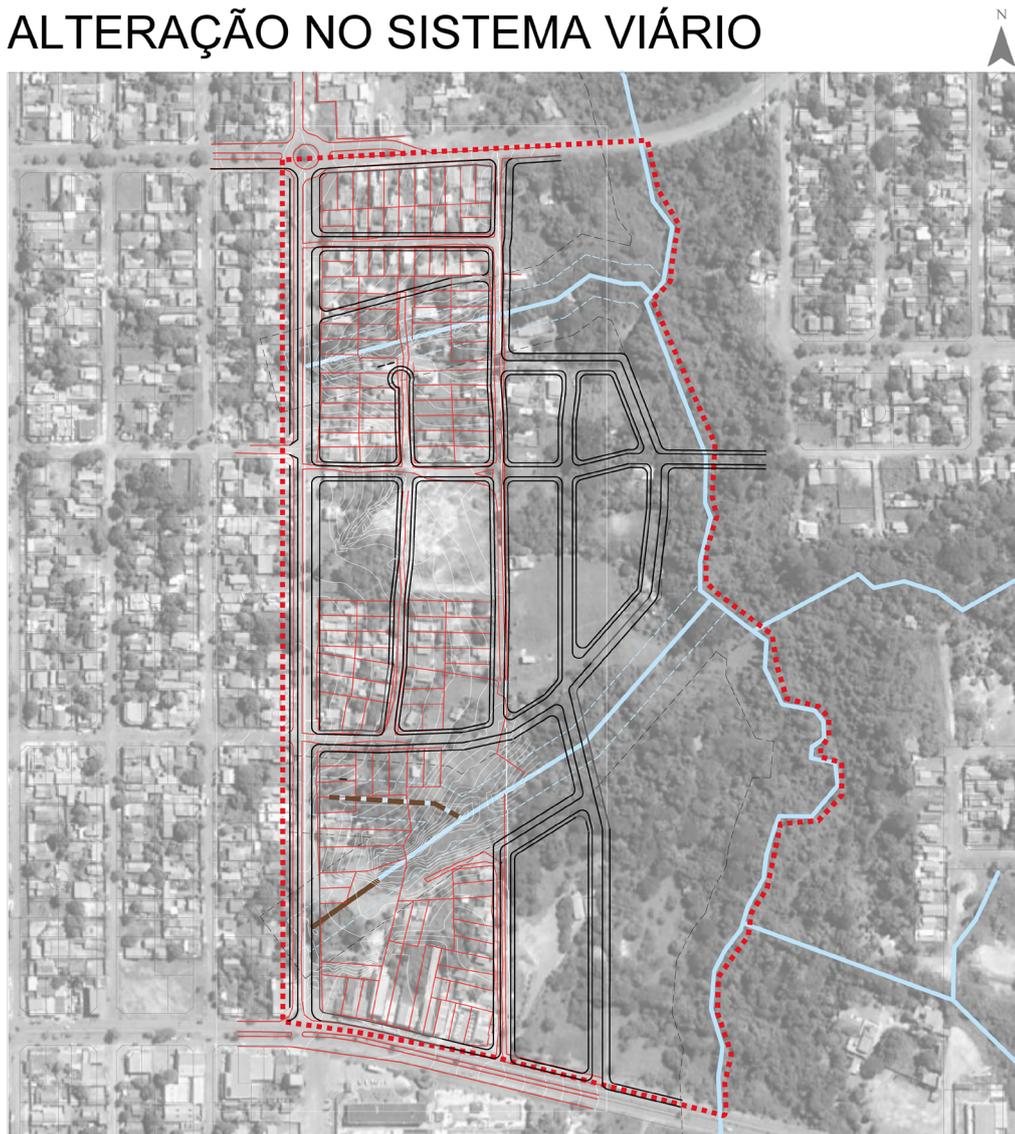
CENTRALIDADE	PRESERVAÇÃO AMBIENTAL	SEGURANÇA SOCIAL
Equipamentos escala bairro: creche, posto de saúde, centro comunitário e feira	Hortas em áreas sensíveis	Uso misto (geração de emprego e renda) para evitar gentrificação
Eixo comercial na Avenida M	Poucas passagens de vias pelo córrego	Equipamentos condizentes com as necessidades locais
Via local que conecta os dois lados do córrego	Faixa de amortecimento ao longo do córrego	Creches para mulheres no mercado de trabalho
Parque na AAP	Equipamentos de forte impacto afastados da APP	Realocações em área de risco – AAP 30m
Praça na região da vala que faz o escoamento das águas pluviais	Usos de forte impacto afastados da APP	Realocações em passagem de infraestrutura
	Agricultura familiar	Incentivo a trajetos a pé e bicicleta
	Parque na AAP	Lotes com tamanhos variados assegurando a diversidade de classes
	Preservação de vegetação nativa	Desvio de traçado para evitar realocações
	Desvio de traçado para respeitar a topografia	
	Baixa movimentação de terra	

Fonte: Autores

## PRIMEIRA DIRETRIZ: CENTRALIDADE

Para a composição de centralidades na área foram previstos equipamentos na escala do bairro, bem como áreas de convívio e permanência que procuraram estabelecer novas conexões internas no bairro. Também foi pensada uma área para agricultura familiar e um parque linear, o que gerou algumas alterações no sistema viário, como pode se observar no mapa a seguir e respectivos perfis de vias

## ALTERAÇÃO NO SISTEMA VIÁRIO



### LEGENDA

-  ÁREA DE ESTUDO
-  CÓRREGO MACHADO
-  CÓRREGO MANILHADO
-  EDIFICAÇÕES
-  CÓRREGO ATERRADO
-  AAP (30M)
-  AAP (15M)
-  SISTEMA VIÁRIO E PARCELAMENTO EXISTENTES
-  SISTEMA VIÁRIO PROPOSTO

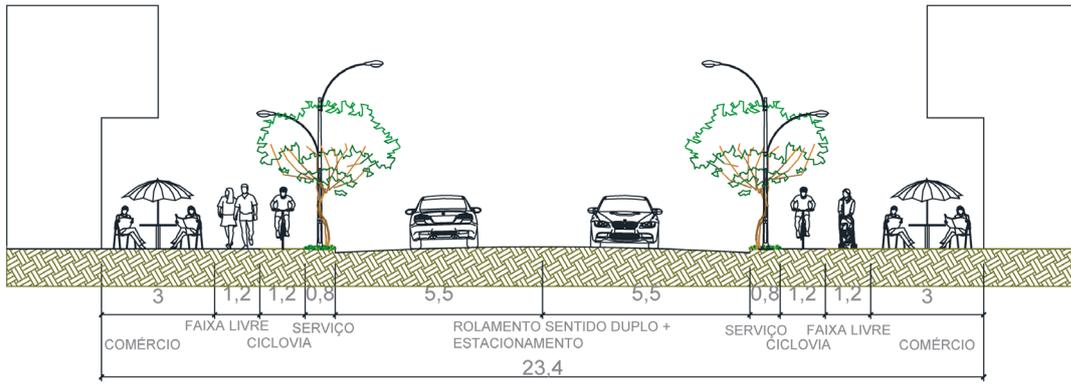
0 30 60 120 180 m

# NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

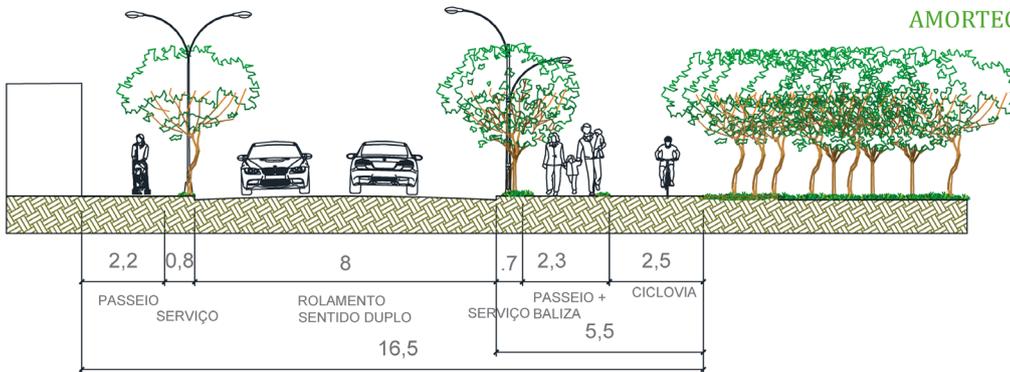
Figura 30: Perfis de vias propostas

## PERFIS DE VIAS

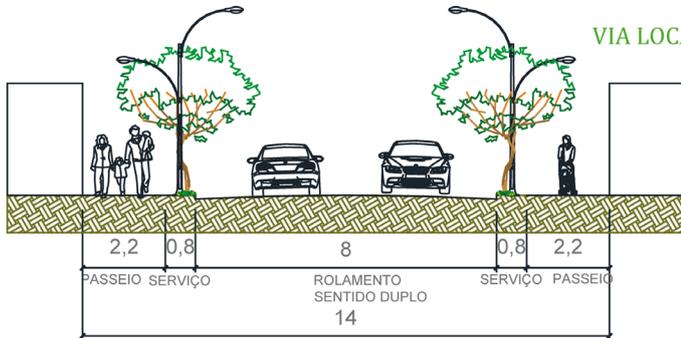
## AVENIDA M



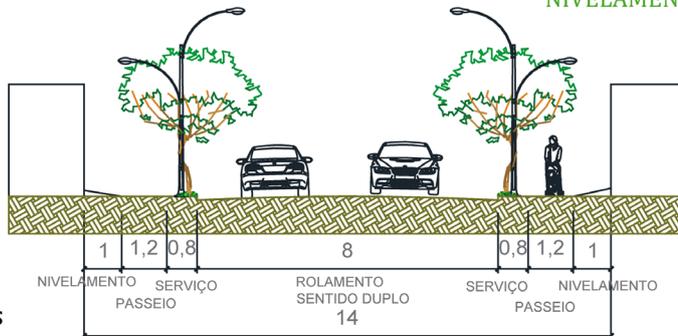
## VIA LOCAL COM AMORTECIMENTO



## VIA LOCAL



## VIA LOCAL COM NIVELAMENTO



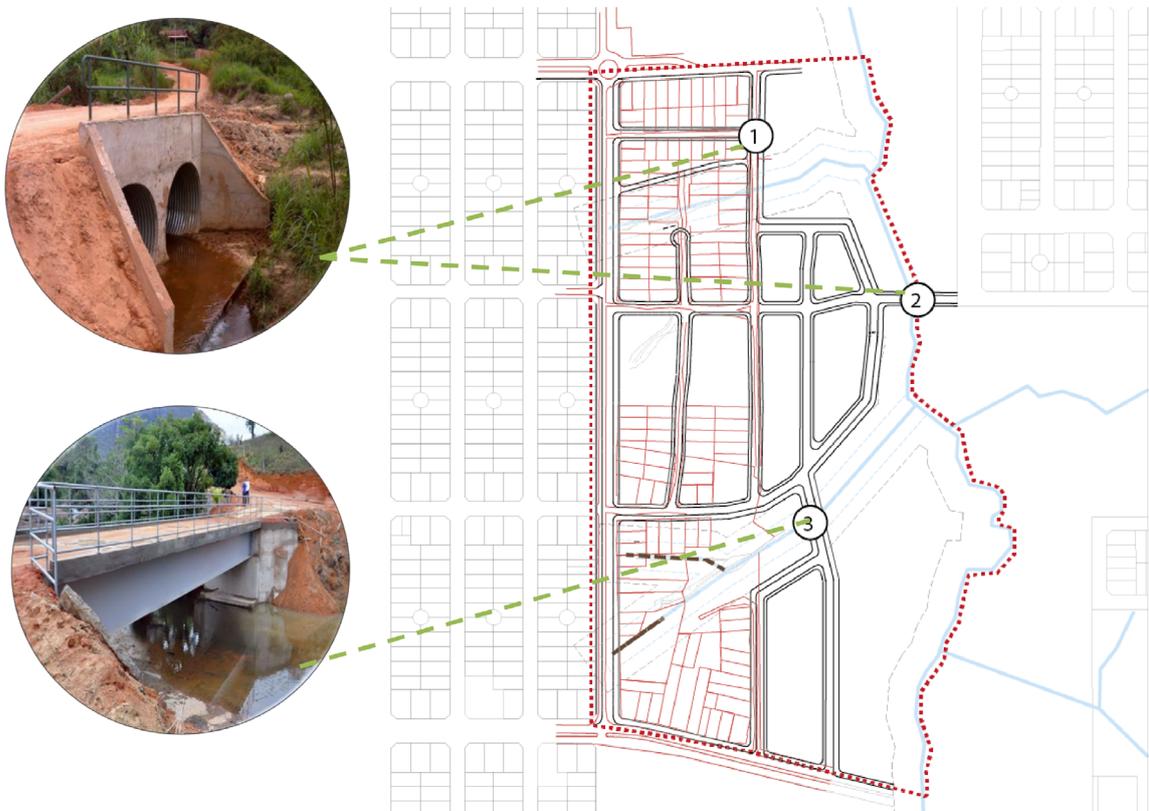
Fonte: Autores

## NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

Por toda a APP foi prevista uma faixa de amortecimento com passeio e ciclovia além de áreas de serviços. A concepção dessa orla contribui para a permeabilidade interna e estabelece conexão com as avenidas do entorno compondo um circuito seguro e agradável. A proximidade com a Área de Preservação Permanente também estreita a relação do morador com a natureza, contribuindo para a valorização e identificação com a paisagem.

Sobre a travessia do córrego, foram propostas apenas três, que levaram em conta preservação e custos, buscando evitar as áreas de maior declive, como mostra o mapa a seguir.

**Figura 31: Travessias**



Fonte: Autores

### SEGUNDA DIRETRIZ: PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Pensando em preservar e dar uso à área de preservação, como forma de evitar o avanço das ocupações sobre a mesma, foi proposto um passeio de pedestres e ciclistas contornando toda a área. As hortas também foram previstas neste entorno de forma a auxiliar também na manutenção da permeabilidade do solo.

Ainda sobre as questões de permeabilidade foram tratadas as áreas do entorno dos braços do córrego que permeiam a área com áreas verdes e espaços de permanência, garantindo a drenagem. Neste sentido o novo parcelamento também foi trabalhado com taxas de ocupação do solo especiais.

### TERCEIRA DIRETRIZ: SEGURANÇA SOCIAL

Como primeiro item de segurança social procurou-se construir um critério para as remoções, demonstrado no quadro a seguir. Por meio deste, serão apenas 16 moradias, das 140 famílias que precisarão ser removidas. Prever a agricultura familiar possibilitou a permanência de 07 famílias que atuarão como guardiãs da área e vão poder continuar com suas atividades.

Para as residências caracterizadas como inadequadas do ponto de vista infra estrutural, mas fora da área de risco será proposta apenas a qualificação da moradia, sem realocação

#### CRITÉRIO DE REALOCAÇÃO

- Moradias dentro da faixa de 30m da APP que apresentam infraestrutura da residência extremamente precária.
- Moradias localizadas em pontos de passagem de infraestrutura.
- Moradias em áreas de risco, declividade maior que 30%, risco de desabamento e deslizamento de terra.

Por se tratar de uma ocupação irregular em área de preservação permanente é importante que existam justificativas para a implantação de infraestrutura e permanência da população na área. Por isso, o aumento de densidade foi tratado com cautela, de modo a compensar os investimentos, mas sem prejudicar a preservação ambiental.

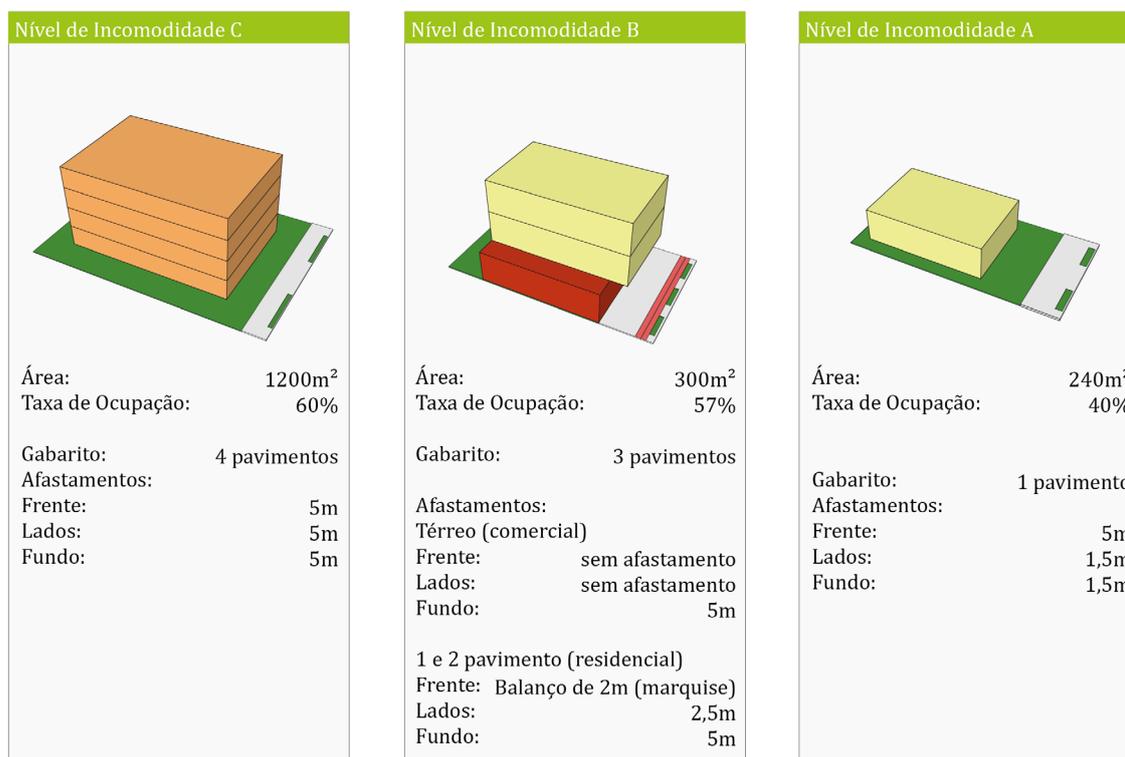
Os lotes multifamiliares foram propostos com 8 apartamentos por andar, sendo térreo mais 3 pavimentos. A intenção é evitar a construção de empreendimento de grande impacto que promovam degradação ambiental ou incentivem o processo de gentrificação.

A estimativa de 127hab/ha atingida foi satisfatória se comparada à média encontrada em Palmas e levando-se em consideração tratar-se de uma área ambientalmente sensível com remanescentes de vegetação a serem preservadas.

## NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

O uso e ocupação do solo na área foram definidos com base na Lei Municipal N° 94/2004 de Palmas – TO, que estabelece atualmente os parâmetros dos bairros vizinhos. A lei dispõe que os níveis de incomodidade definam o grau de impacto que as determinadas atividades podem causar em relação às habitações unifamiliares e determina seis níveis que auxiliam nas definições de uso e ocupação. Para áreas tendência ao uso misto trata-se de uma solução interessante que não congela ou regula excessivamente o uso do solo, como exemplificado pelas imagens a seguir

Figura 32: Tipologia de Lotes



Fonte: Autoras

# MAPAS E PROPOSTAS

A seguir serão apresentadas mais três propostas elaboradas pela equipe em conjunto com os estudantes e a comunidade. O objetivo é demonstrar que há muitas soluções possíveis para uma mesma área, inclusive no que tange a questão ambiental e ao desejo dos próprios moradores.

Mostraremos apenas os resultados de cada uma dessas propostas, sintetizadas em tabelas e mapas, com observações acerca das diferentes formas de se enfrentar os principais problemas levantados na fase de diagnóstico.

É importante que tanto a comunidade, como a gestão pública construa e tenha acesso a mais de uma opção de projeto urbano, para que a tomada de decisão na etapa de execução das obras de REURB seja, além de viável e lastreada na realidade local, pactuada da melhor forma possível. Isso pode evitar conflitos posteriores e mesmo novas ocupações.

## PROPOSTA 1

Esta proposta tem como partido a inclusão dos moradores de maneira sustentável, por meio de três diretrizes que trabalham geração de emprego e renda, mistura de classes e diminuição de barreiras simbólicas, propiciando conexões, fomentando centralidades, estabelecendo relações de vizinhança, preservando os recursos naturais e reconciliando as pessoas com o córrego e a natureza urbana.

Nesta proposta os moradores são mantidos mesmo dentro da faixa de APP, o que é possibilitado pela nova lei por meio de estudos prévios técnicos de viabilidade e mitigação de impactos. Assim, o que se tratava como um conflito passa a ser visto como potencialidade. A alocação de áreas verdes (AVs) próximas ao córrego e a delimitação de áreas de produção agroecológica fomentam a preservação e ao mesmo tempo permitem que os moradores se articulem por meio de cooperativas. Foi destinada ainda uma extensa gleba para Área verde e Equipamento público municipal. É possível observar um traçado viário orgânico, que respeita as condições físicas existentes e passa suavemente pelo córrego e APP.

## NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

**Figura 33: Quadro de propostas 1**

PARTIDO	DIRETRIZES	PROPOSTAS
INCLUSÃO SOCIAL SUSTENTÁVEL	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA REGIÃO	INTENSIFICAÇÃO DO COMÉRCIO NA AVENIDA M.
		INTENSIFICAÇÃO DA AGRICUL- TURA FAMILIAR / AGROFLORESTAL COMO MEIO DE RECUPERAÇÃO E APROPRIAÇÃO AMBIENTAL
		FEIRA LINEAR/USO MISTO
		IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRU- TURA
		APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS QUE ASSEGUREM A
		ESTADIA DE FAMÍLIAS EM VULNE- RABILIDADE SOCIAL
	CONECTIVIDADE E VITALIDADE	MISTURA DE CLASSES
		PROPOSTA DE NOVAS VIAS
		SISTEMAS DE ESPAÇOS LIVRES DE PERMANÊNCIA
		QUALIFICAÇÃO DAS VIAS EXIS- TENTES
		CENTRALIDADE
	APROPRIAÇÃO AMBIENTAL	ADENSAMENTO
		RECUPERAÇÃO E PRESERVAÇÃO DA MATA CILIAR
		REALOCAÇÃO DA POPULAÇÃO EM ÁREAS DE RISCO
		RECUPERAÇÃO DOS BRAÇOS  DO CÓRREGO ASSOCIADA À AGRI- CULTURA FAMILIAR
EIXOS VERDES		

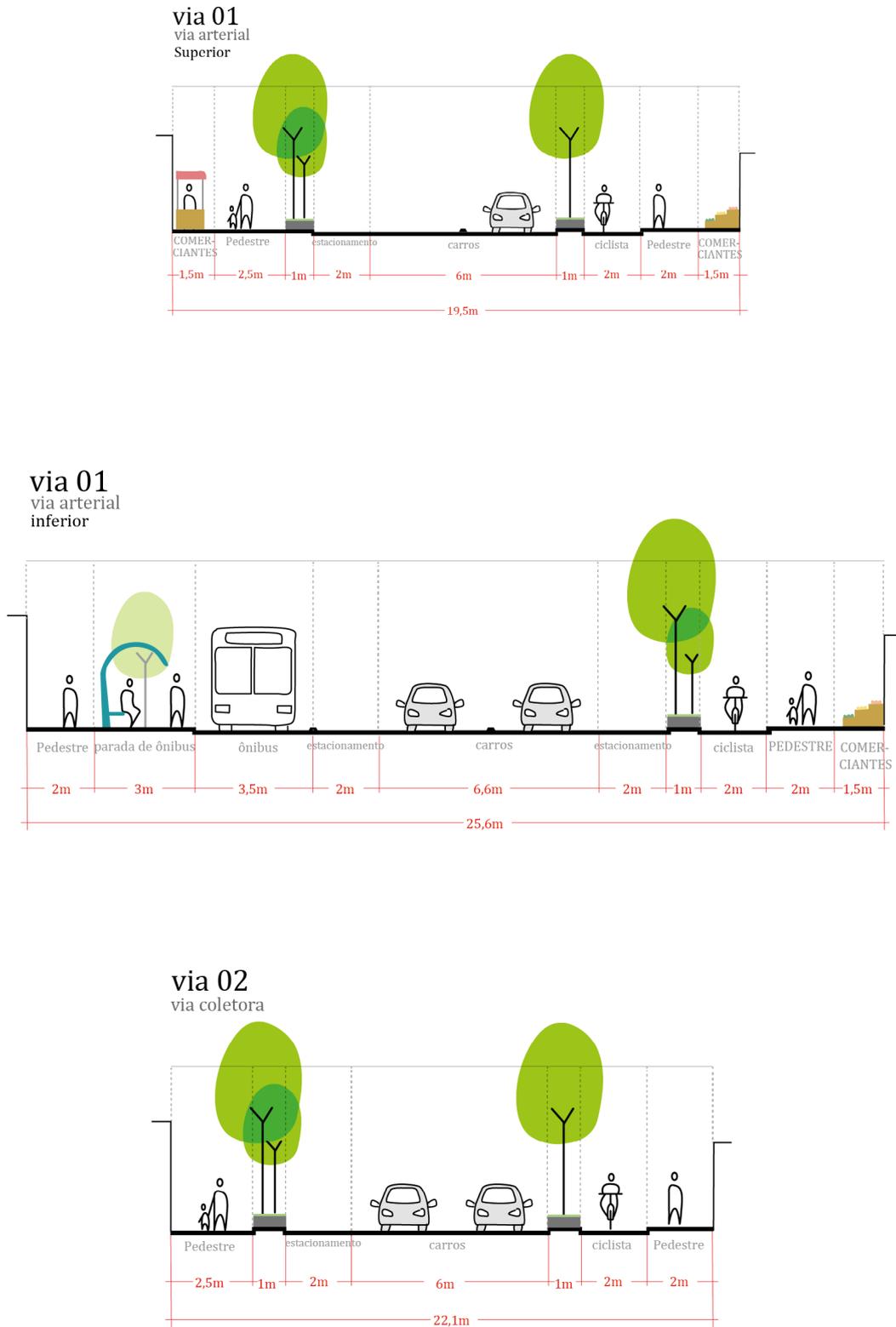
Fonte: Autores

PARCELAMENTO E USO DO SOLO



PROPOSTA DE PROJETO 1 – PERFIS DE VIAS

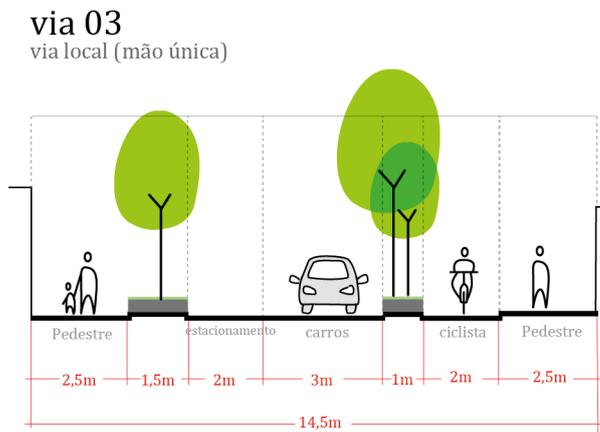
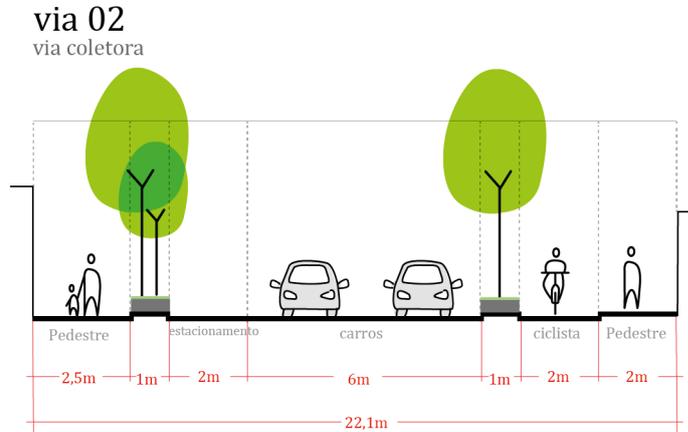
Figura 34: Perfis de vias - proposta de projeto 1



Fonte: Autores

## NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

Figura 35: Perfis de vias – proposta de projeto 1



Fonte: Autores

## PROPOSTA 2

A segunda proposta também trabalha com a ideia de inclusão social sustentável, porém com foco no desenvolvimento econômico e vitalidade local. Do ponto de vista das soluções de desenho urbano para área destacam-se os microparcelamentos próximos ao córrego e um traçado viário um pouco mais rígido, que “corrige” pequenos desvios existentes.

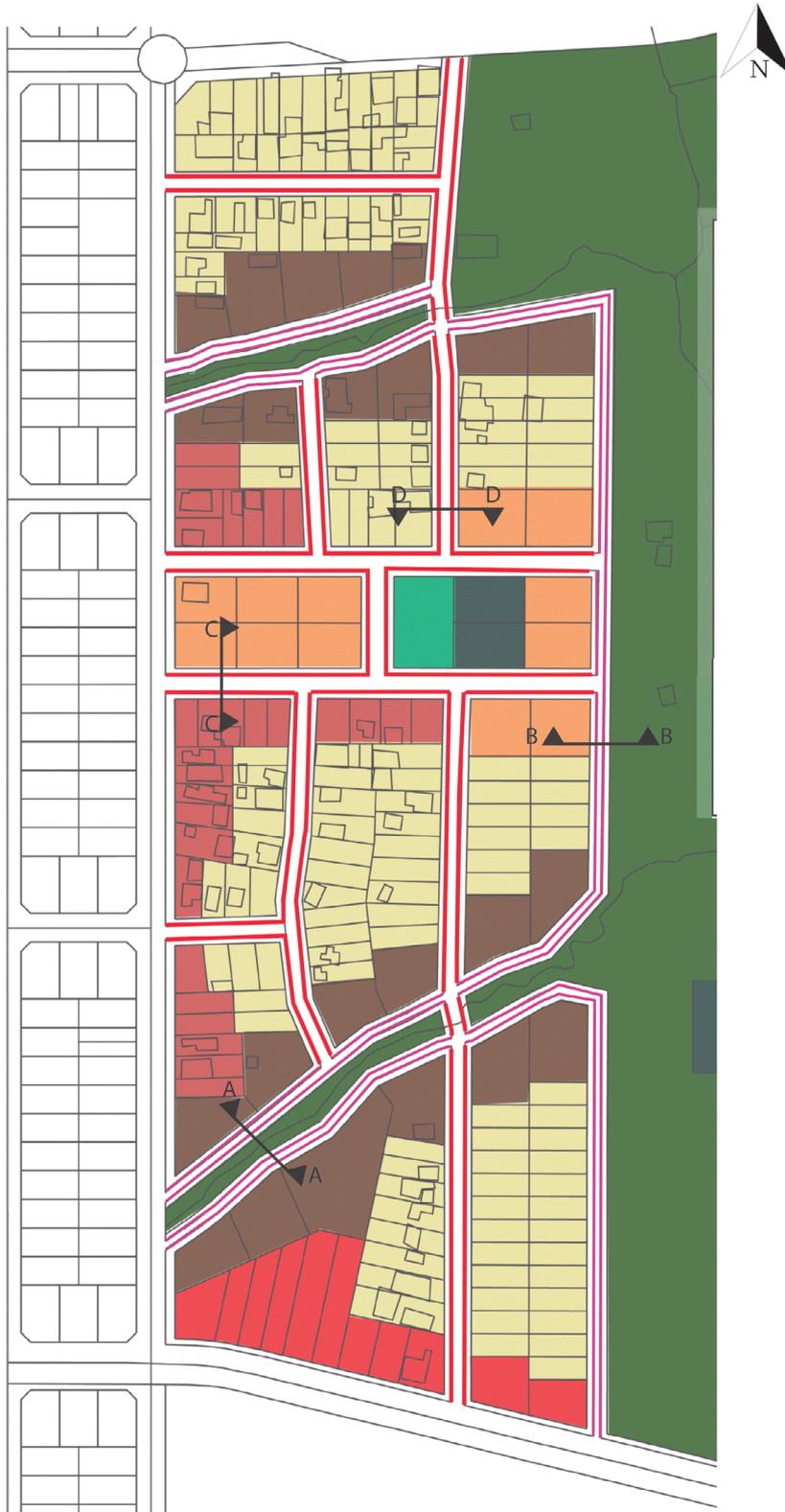
Em relação ao desenvolvimento econômico, propõe-se a intensificação do comércio na avenida M; fomento à produção agrícola familiar nos eixos verdes, por meio de sistemas agroflorestais. No tocante à apropriação ambiental, propõe-se a realocação das famílias em áreas de risco; a recuperação ambiental consorciada com agricultura familiar e a recuperação e preservação da mata ciliar consorciada com a criação do Parque Linear

**Figura 36: Quadro de propostas 2**

PARTIDO	DIRETRIZES	PROPOSTAS
INCLUSÃO SOCIAL SUSTENTÁVEL	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA REGIÃO	INTENSIFICAÇÃO DO COMÉRCIO NA AVENIDA M.
		INTENSIFICAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR / AGROFLORESTAL COMO MEIO DE RECUPERAÇÃO E APROPRIAÇÃO AMBIENTAL
		FEIRA LINEAR/USO MISTO
		IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA
		APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS QUE ASSEGUREM A
		ESTADIA DE FAMÍLIAS EM VULNERABILIDADE SOCIAL
	CONECTIVIDADE E VITALIDADE	MISTURA DE CLASSES
		PROPOSTA DE NOVAS VIAS
		SISTEMAS DE ESPAÇOS LIVRES DE PERMANÊNCIA
		QUALIFICAÇÃO DAS VIAS EXISTENTES
		CENTRALIDADE
	APROPRIAÇÃO AMBIENTAL	ADENSAMENTO
		RECUPERAÇÃO E PRESERVAÇÃO DA MATA CILIAR
		REALOCAÇÃO DA POPULAÇÃO EM ÁREAS DE RISCO
		RECUPERAÇÃO DOS BRAÇOS DO CÓRREGO ASSOCIADA À AGRICULTURA FAMILIAR
EIXOS VERDES		

Fonte: Autores

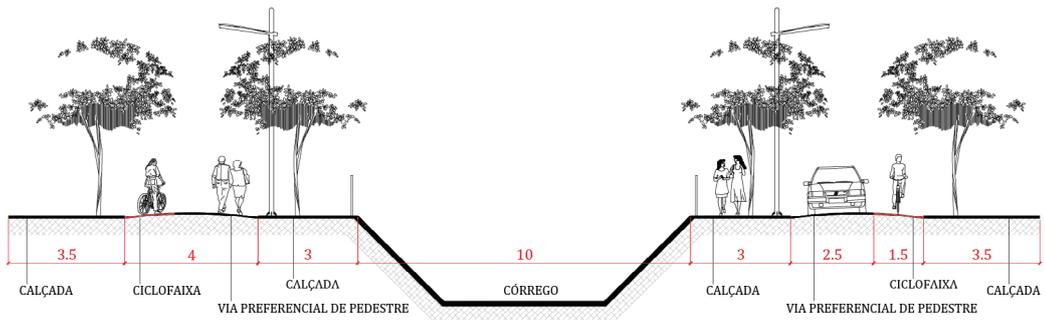
PARCELAMENTO E USO DO SOLO



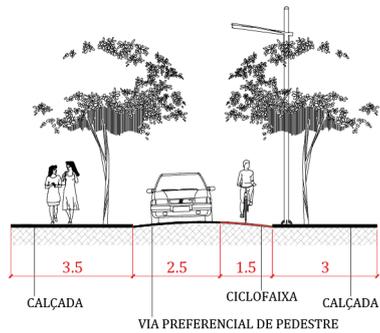
PROPOSTA DE PROJETO 2 – PERFIS DE VIAS

Figura 37: Perfis de vias - proposta de projeto 2

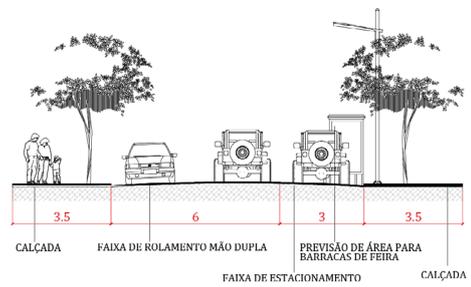
CORTE AA



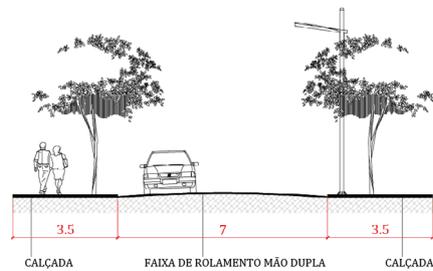
CORTE BB



CORTE CC



CORTE DD



Fonte: Autores

**PROPOSTA 3**

Diferente das anteriores, a terceira proposta traz a centralidade como partido, com geração de emprego e renda, mistura de classes, diminuição de barreiras simbólicas, conectividade, fomento à centralidades, estabelecimento de relações de vizinhança.

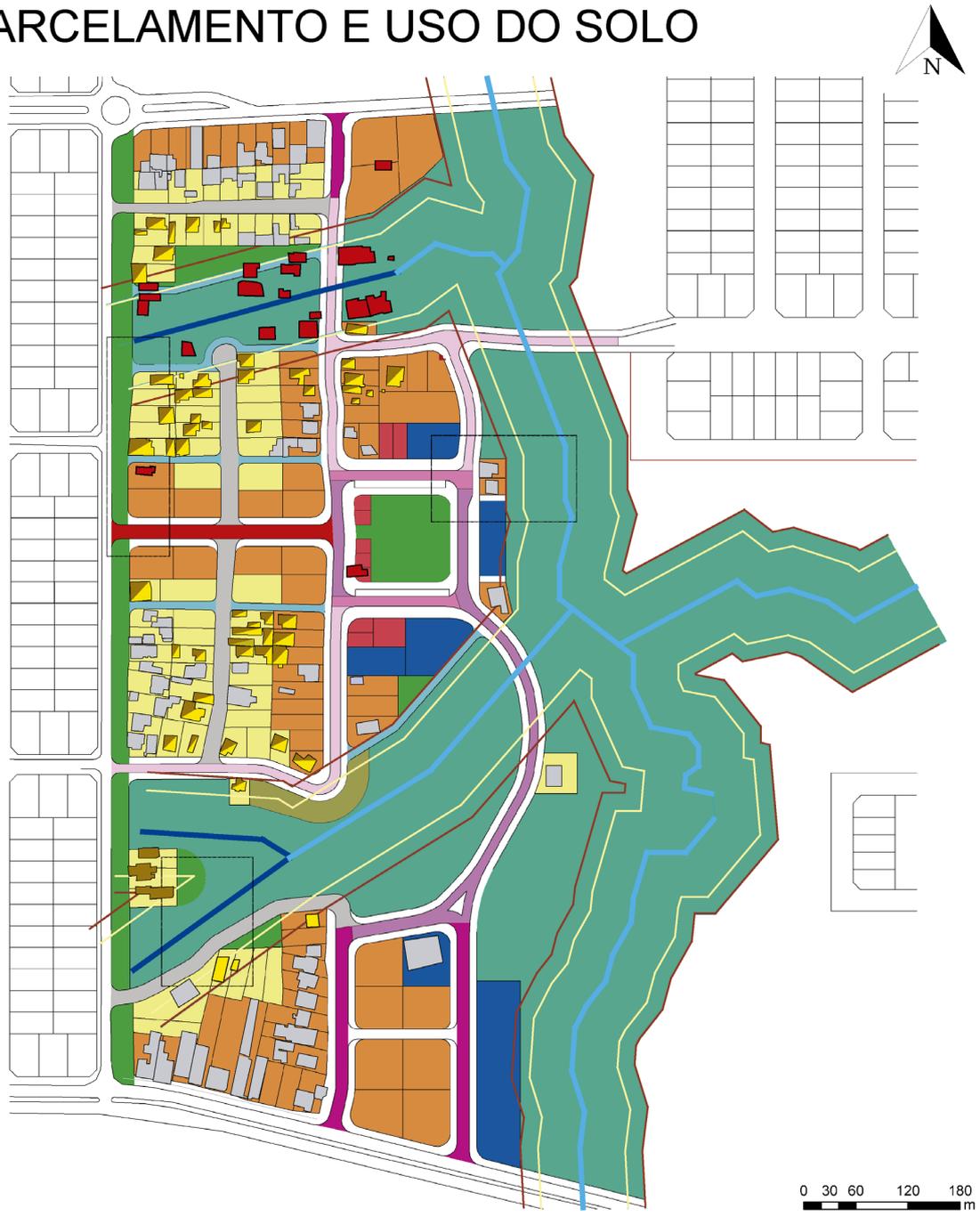
O traçado urbano se apresenta mais orgânico respeitando todas as questões ambientais sem promover remoções por causa da nova infraestrutura viária. Foram criados diversos lotes multifamiliares, com o intuito de aumentar a densidade no local, permitindo que os custos de infraestrutura sejam melhor aproveitados.

**Figura 38: Quadro de propostas 3**

PARTIDO	DIRETRIZES	PROPOSTAS
CENTRALIDADE	PRESERVAÇÃO	Intervenção na APP
		Aproveitamento da topografia
		Arborização
		Recuperação do córrego
	CONEXÃO	Melhoras nas vias existentes
		Criação de novas vias
		Adensamento
		Comércio que aproveite da cultura local
		Vias para pedestres
		Equipamentos para a região Palmas Sul
	CUIDADO	Ciclovias
		Assistência social para famílias em situação de alta vulnerabilidade social
		Assistência habitacional para moradores com casas em situação de risco ou precariedade
		Tratamento da infraestrutura (lixo, iluminação e saneamento básico)

Fonte: Autores

PARCELAMENTO E USO DO SOLO



LEGENDA:

- APP 42m
- APP 30m
- Córrego
- Recuperação do córrego

Usos

- Unifamiliar
- Multifamiliar
- Comércio
- Área Institucional
- Comércio agroecológico
- Área Pública Municipal (APM)
- Parque Urbano

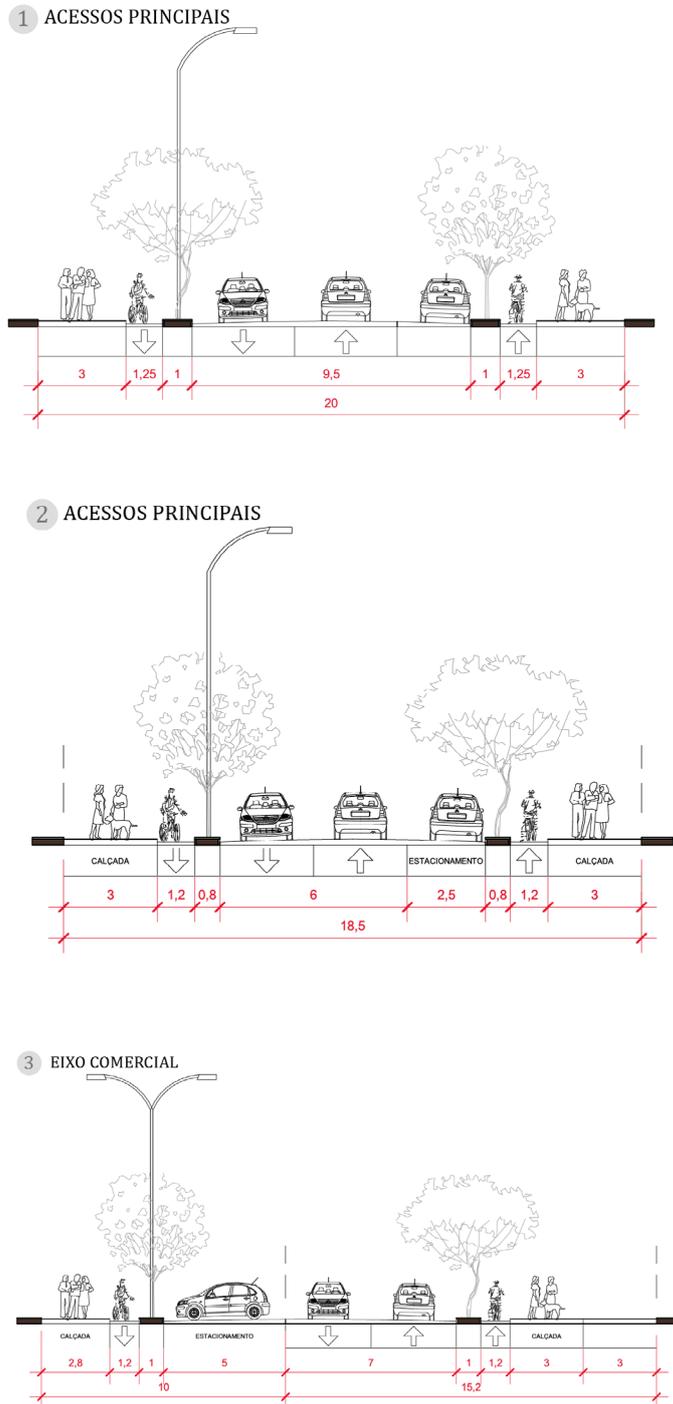
- Edificações pré-existentes
- Remoções
- Assistência social
- Assistência habitacional

Tipos de vias

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7

## PROPOSTA DE PROJETO 3 – PERFIS DE VIAS PROPOSTOS

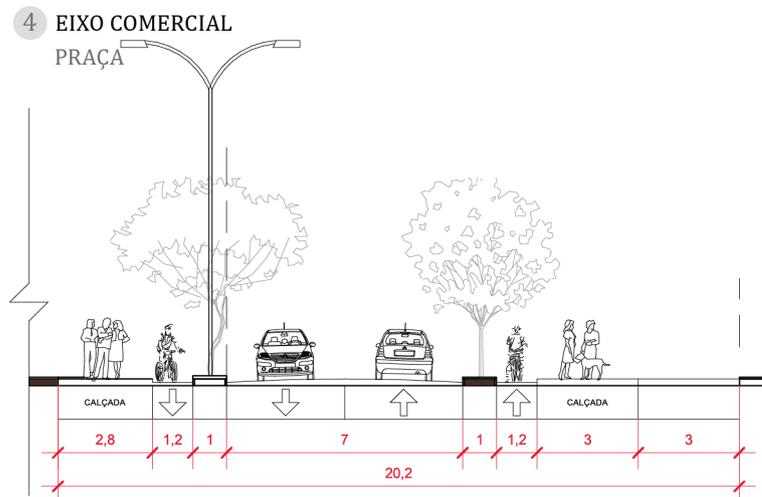
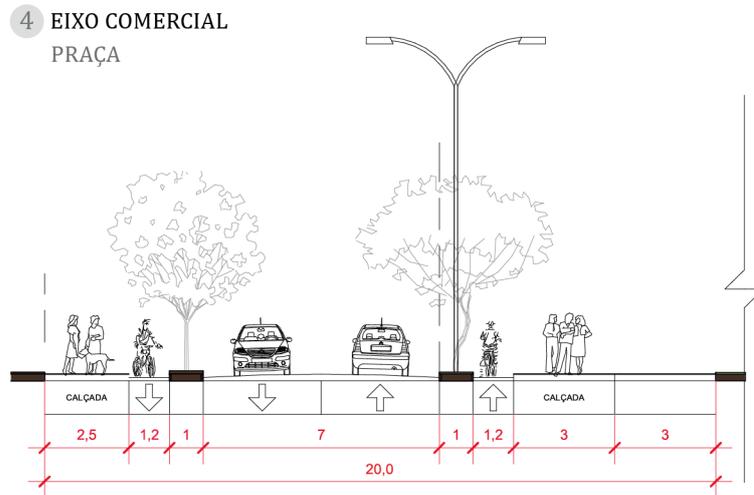
Figura 39: Perfis de vias - proposta de projeto 3



Fonte: Autores

# NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

Figura 40: Perfis de vias - proposta de projeto 3

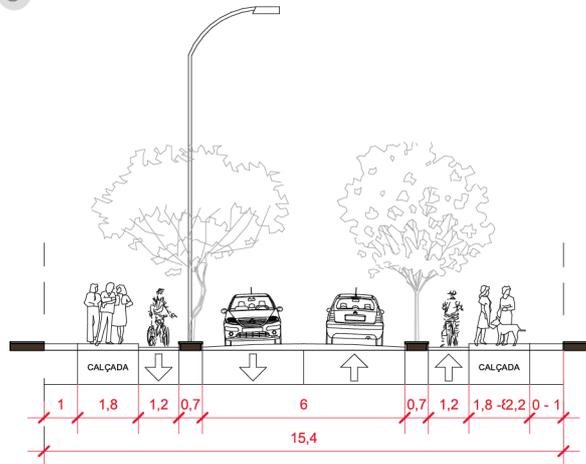


Fonte: Autores

# NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

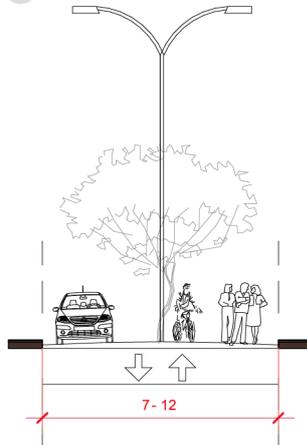
Figura 41: Perfis de vias - proposta de projeto 3

## 5 VIAS COMUNS

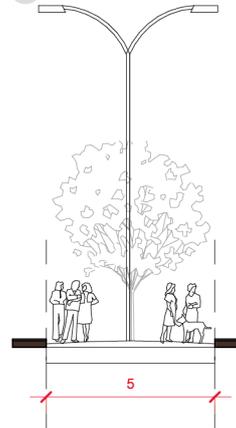


Faixa de nivelamento apenas caso precisar, como em loteamentos antigos situados em locais de grande desnível.  
Largura de acordo com a necessidade, variando de 0 a 1 m. Aumentar a faixa de pedestre conforme o nivelamento diminui.

## 6 VIA COMPARTILHADA



## 7 VIA DE PEDESTRE



Fonte: Autores

# REQUERIMENTO LEGITIMADOS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR, PREFEITO MUNICIPAL DE XX-UF ou SENHOR SECRETÁRIO MUNICIPAL DE (POR EXEMPLO: URBANISMO)**

**LEGITIMADO** (art. 14 da Lei nº 13.465/2017), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº XX, vem, requerer a instauração da REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA na modalidade XX, na forma do art. 31 e seguintes da Lei nº 13.465/2017, esclarecendo os seguintes fatos:

1. Nome do núcleo
2. Tamanho da área
3. A titularidade pública ou privada
4. Número de ocupantes do núcleo (aproximadamente);
5. Tempo de ocupação;
6. Demais informações sobre o núcleo que facilite o processo de regularização.

Diante do exposto, requer-se a regularização do núcleo informal consolidado denominado XX.

Nestes termos, pede deferimento.

Cidade/UF, XX de XX de 2019.

**Fonte:**

SECRETARIA DAS CIDADES E DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DO MARANHÃO. Manual Prático De REURBs/Ma. Disponível em: <https://secid.ma.gov.br/files/2019/11/MANUAL-PRA%CC%81TICO-DA-REURB-MA-FINAL.pdf>. Acesso em: 20 de jan. 2021.

# REFERÊNCIAS

## LEIS

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 20 ago.2018.

\_\_\_\_\_. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)>. Acesso em: 20 ago.2018.

PREFEITURA DE PALMAS (2018), LEI COMPLEMENTAR Nº 400, DE 2 DE ABRIL DE 2018.Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO. 2018

PREFEITURA DE PALMAS. (2007) Lei Complementar de Nº 155. Plano diretor municipal de Palmas. Dispõe sobre a política urbana do município de Palmas. Palmas. Dez

## CARTILHAS

BAZOLLI J. A., REIS, P. O., OLIVEIRA M., MAIA O. **Regularização fundiária e a desigualdade socioespacial: ambivalência no ordenamento do território em Palmas-TO.** In:Livro Cidades Sustentáveis Tocantins em Foco. Organizadores BAZOLLI J.A, OLIVEIRA M., MAIA O. ISBN 978-85-60487-29-5. EDUFT. 284p. agosto/2017.

BAZOLLI, João, OLIVEIRA, Mariela Cristina, MAIA, Olivia. **Cidades Sustentáveis: Tocantins em Foco.** Palmas, 2017.

BIENENSTEIN, Regina. **Redesenho urbanístico e participação social em processos de regularização fundiária.** Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. DF: Senado Federal, 1988.

DENALDI, Rosana. **Planejamento Habitacional: Notas Sobre a Precariedade e Terra nos Planos Locais de Habitação**. São Paulo, 2013

ICES/ BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO /CAIXA/ PREFEITURA DE PALMAS/ POLIS. **Plano de Ação Palmas Sustentável. Iniciativa de Cidades Emergentes Sustentáveis**. 2015.

MAIA, Olivia, SANTOS, Marcos, CARVALHO, Giuliano. **Palmas: a cidade planejada e a violência como método**. ANPUR, 2019.

MASCARÓ, Juan Luís. **Desenho Urbano e Custo de Urbanização**. Brasília: MHU/SAM, 1987.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização fundiária urbana no Brasil**. Coordenação: Carvalho, Celso Santos; Gouvêa, Denise de Campos. Brasília: Editora oficial.

SILVA, J. A. da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

WHITAKER, João Sette. **Produzir Casas Ou Construir Cidades?** São Paulo, 2012.

## SITES

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Disponível em <<http://fjp.mg.gov.br>>. Acesso em: Acessado em 23 de out. 2019.

IBGE. Censo de 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 23 out. 2019.

INSTITUTO PÓLIS. Disponível em < <https://polis.org.br>>. Acesso em: Acessado em 21 de out. 2019.

JORGE MARIO JÁUREGUI ARQUITETOS. Disponível em <<http://www.jauregui.arq.br>>. Acesso em: Acessado em 21 de out. 2019.

Plano de Regularização Fundiária Sustentável (PRFS) do município de Palmas, elaborado ainda em 2009.

ICES, BID, CAIXA, POLIS (2015). Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis. Plano de Ação Palmas Sustentável.

### **Sugestão de leitura:**

CIDADES, Ministério (2010). **Trabalho social e participação**. Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários .SP/Brasília, 2ª edição. Livro do Curso à distância.

## **NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS**

PORTAL CAPACIDADES. Disponível em < <http://www.capacidades.gov.br/>>. Acesso em: Acessado em 26 de fev. 2021.

PROJETO REDE AMAZÔNIA. Disponível em < <https://www.projetoamazonia.com/>>. Acesso em: Acessado em 26 de fev. 2021

