

**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MATO
GROSSO
CAMPUS VÁRZEA GRANDE
DEPARTAMENTO DE ENSINO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO**

DANIELLY ALVES DA SILVA

**A POLÍTICA HABITACIONAL E FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE CACOAL:
UMA CARACTERIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS E DOS
ASSENTAMENTOS IRREGULARES**

VÁRZEA GRANDE

2021

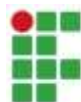
DANIELLY ALVES DA SILVA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Desenvolvimento Urbano do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Mato Grosso – Campus Várzea Grande, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Desenvolvimento Urbano.

Orientadora: Dra. Louise Logsdon

VÁRZEA GRANDE

2021



Dados internacionais de catalogação na fonte

S586a Silva, Danielly Alves da
A POLÍTICA HABITACIONAL E FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE
CACOAL: UMA CARACTERIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS E
DOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES / Danielly Alves da Silva – Varzea
Grande – MT, 2021.
25 f. : il. color.

Orientador(a) Louise Logsdon
TCC (Especialização). (Especialização em Desenvolvimento Urbano) – Instituto
Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso, Campus Várzea
Grande, 2021.
Bibliografia incluída

1. Regularização Fundiária Habitação Cacoal. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecário(as): Leila Cimone Teodoro Marques (CRB1-2377)



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
Campus Várzea Grande
ATA Nº 74/2021 - VGD-ENS/VGD-DG/CVGD/RTR/IFMT

ATA DE BANCA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Cidade, data e horário	Cuiabá, 13/09/2021, 16:00.	
Local	Campus Várzea Grande, link http://meet.google.com/equ-ffaf-loy	
Discente	Danielly Alves da Silva	
Matrícula	2020113510440030	
Curso de pós-graduação	Especialização em Desenvolvimento Urbano (Lato Sensu)	
Tipo de Exame	DEFESA	
Título do trabalho	A POLÍTICA HABITACIONAL E FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE CACOAL-RD: UMA CARACTERIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS E DOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES	
Membros da Banca Examinadora <small>(informar na frente do nome caso seja participação remota)</small>	Instituição	Examinador
Louise Logsdon	Instituto Federal de Mato Grosso - IFMT	Presidente
Janaina Matoso Santos	Instituto Federal de Mato Grosso - IFMT	Interno
Camila Mira Lima Borghезan	Faculdades Integradas de Cacoal	Externo
PARECER DA BANCA EXAMINADORA		
<p>Concluídas as etapas de apresentação, arguição e avaliação do trabalho, a Banca Examinadora decidiu pela APROVAÇÃO da discente neste Exame. Foi concedido o prazo regulamentar do curso (de 08 dias) para que sejam efetuadas as correções sugeridas pela Banca Examinadora. Para constar, foi lavrada a presente Ata e assinada eletronicamente pelos membros da Banca Examinadora.</p> <p>Notas: 1) O Presidente enviará esta ata à Secretaria do curso de Pós-graduação com as assinaturas eletrônicas em até 48h. 2) Para assinar a ata pelo SUAP o Examinador Externo deve estar cadastrado no Módulo Administração - Prestador de Serviço. 3) O título de conclusão do discente será expedido após o discente cumprir todas as normativas do Curso e do IFMT.</p>		

Documento assinado eletronicamente por:

- Louise Logsdon, PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO, em 21/10/2021 15:38:44.
- Janaina Matoso Santos, PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO, em 21/10/2021 15:41:55.
- Camila Mira Lima Borghезan, Camila Mira Lima Borghезan - Membro de banca de pós-graduação - Sociedade Educacional de Rondônia S/S Ltda (05706023000130), em 21/10/2021 15:42:35.

Este documento foi emitido pelo SUAP em 24/08/2021. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse https://suap.ifmt.edu.br/autenticar_documento/ e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 230345
Código de Autenticação: beb7488&6



A POLÍTICA HABITACIONAL E FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE CACOAL:

UMA CARACTERIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS E DOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES

Danielly Alves da Silva¹

RESUMO

Uma das consequências da urbanização acelerada é a carência de moradia e a proliferação de assentamentos irregulares, cujos habitantes têm difícil acesso a recursos básicos de infraestrutura e de equipamentos urbanos. A cidade de Cacoal/RO enfrentou uma urbanização acelerada e recente, que resultou em uma malha urbana espalhada com dezenas de áreas irregulares, localizadas principalmente nas franjas da cidade. Levando em conta essa problemática, a presente pesquisa teve como principal objetivo caracterizar a questão habitacional e fundiária de Cacoal-RO, através de uma análise da produção das habitações de interesse social e dos assentamentos irregulares da cidade. Para isso, foram identificados os assentamentos irregulares e os conjuntos de habitação social do município, elencando suas principais características. A metodologia da pesquisa foi dividida em revisão bibliográfica e dois estudos de caso: um sobre conjuntos de Habitação de Interesse Social do município, e outro sobre os assentamentos irregulares, cujos dados foram obtidos através de um levantamento documental na Prefeitura Municipal de Cacoal. Além da caracterização, a pesquisa discute os resultados na intenção encontrar propostas que possam mitigar os problemas observados durante a pesquisa.

Palavras chaves: Regularização Fundiária. Habitação de Interesse Social. Irregularidades urbanas.

ABSTRACT

One of the consequences of accelerated urbanization is the lack of housing and the proliferation of irregular settlements, whose inhabitants have difficult access to basic infrastructure resources and urban equipment. The city of Cacoal/RO faced an accelerated and recent urbanization, which resulted in a sprawling urban grid with dozens of irregular areas, located mainly on the city's fringes. Therefore, this research aims to characterize the housing and urban land issue of Cacoal-RO, through an analysis of the production of social interest housing and irregular settlements in the city. For this, irregular settlements and social housing complexes in the municipality were identified, listing their main characteristics. The research methodology was divided into a literature review and two case studies: one on Social Interest Housing in the municipality, and another on irregular settlements, whose data were obtained through a documentary survey in the Municipality of Cacoal. In addition to characterization, the research discusses the results with the intention of finding proposals that can mitigate the problems observed during the research.

Key words: Land regularization. Housing of Social Interest. Urban irregularities.

¹ Arquiteta e Urbanista graduada pela Associação Educacional de Cacoal - UNESC (2014-2018). Especialista em Formação Docente para o Ensino Superior pela Associação Educacional de Cacoal (2018-2019). Pós-graduanda em Desenvolvimento Urbano IFMT- Várzea Grande (2021). Atualmente trabalhando como assessora na secretaria municipal de planejamento de Cacoal - RO.

INTRODUÇÃO

Segundo Maricato (2000), devido ao processo de urbanização acelerado que se iniciou no fim da década de 50, as cidades foram se desenvolvendo de forma desordenada, com características de exclusão socioespacial. Ramalho (2010) afirma que esse crescimento repentino e desorganizado acarretou em diversas consequências urbanas e sociais, como os assentamentos informais, as ocupações em áreas de riscos, a falta de saneamento básico, entre outros.

As ocupações informais – que se dão em áreas privadas, de preservação, de risco ou em favelas e áreas periféricas – estão relacionadas ao crescimento populacional acelerado e à conseqüente demanda por moradia. Na falta de locais apropriados para habitação, a população menos favorecida acaba se abrigando em zonas de assentamentos informais. Por outro lado, interesses particulares e esquemas clientelistas, incentivam esse tipo de ocupação (CARDOSO, 2007; PUGLIA, 2009).

Equivocadamente, existe um entendimento de que irregularidades urbanas são associadas somente às grandes metrópoles. De fato, muitas pesquisas direcionam o foco para essas áreas. Porém, grande parte dos municípios brasileiros de menor porte demográfico passam por dificuldades relacionadas à urbanização, como a falta de planejamento urbano e crescimento descontrolado da população (CARVALHO et al., 2010).

O município de Cacoal se localiza no estado de Rondônia, região norte do País. Segundo dados do IBGE (2016), possui uma população estimada de 87.877 habitantes, sendo que cerca de 80% vive na área urbana, que ocupa 3.792,948 quilômetros quadrados (km²). A densidade populacional de Cacoal é de 20,72 hab/km² – dados de 2010 – e a cidade conta com os distritos de Riozinho e Divinópolis (TCURBES, 2017).

Possuindo apenas 43 anos, o município passa por um processo de urbanização recente e muito acelerado, sem muito planejamento urbano. O Plano Diretor de Cacoal não abrange todas as necessidades do município, principalmente quanto à regularização fundiária, tendo em vista as inúmeras áreas irregulares localizadas, em especial, nas franjas da cidade, carentes de infraestrutura urbana e de acesso aos serviços básicos.

Até o ano de 1979, a cidade contava com cerca de sete bairros. O avanço da mancha urbana se deu nas áreas situadas ao norte do atual centro, em conjunto com a Avenida Belo Horizonte e a margem do igarapé Tamarupá, junto aos principais eixos viários e hidroviários de circulação de mercadoria e pessoas. Entre 2010 e 2014, o crescimento se intensificou, surgindo 10 novos bairros.

Apesar de ser uma cidade nova, o processo de urbanização intenso e acelerado, associado a um planejamento urbano e uma produção habitacional pouco eficaz, favoreceu a implantação de muitos assentamentos irregulares. Frente a isso, esta pesquisa teve como principal objetivo caracterizar a questão habitacional e fundiária de Cacoal–RO, através de uma análise dos conjuntos habitacionais e dos assentamentos irregulares da cidade. Para isso, identificaram-se suas principais características, como a prefeitura enfrenta as duas questões e, por fim, realizou-se uma análise crítica da situação.

MÉTODOS DE PESQUISA

A pesquisa foi delineada em três etapas principais, como ilustra a figura 01. Na primeira etapa, foi realizada uma revisão bibliográfica com base em livros, artigos científicos e legislações. Na segunda etapa foi feito um estudo de caso dos assentamentos irregulares do município através de um levantamento documental na Secretaria de Planejamento (SEMPPLAN) da Prefeitura Municipal de Cacoal, com a finalidade de identificar e localizar as áreas irregulares. Esta etapa iniciou-se em 2018, na elaboração do trabalho final de graduação (TFG) da autora, intitulado “Irregularidades Fundiárias: Diagnóstico e Diretrizes para o Município de Cacoal – RO”, no curso de arquitetura urbanismo das Faculdade Integradas de Cacoal – Unesc.

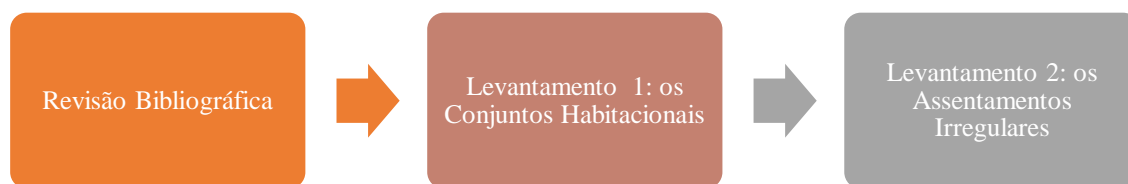
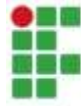


Figura 01 - Fluxograma da metodologia utilizada na pesquisa.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Na segunda etapa foi realizado um segundo levantamento, identificaram-se os conjuntos de habitação de interesse social do município de Cacoal, caracterizando-os segundo os programas habitacionais, fontes de recurso, número de unidades, tipologia construtiva, entre outros aspectos. Para isso, foram realizadas visitas *in loco* com relatórios fotográficos, além de entrevistas com os servidores da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLAN) e de consulta ao Plano de Habitação de Interesse Social de Cacoal.

Em 2018, na ocasião do TFG, foram realizadas visitas de campo nos assentamentos e aplicação de questionários com os ocupantes, abordando questões relacionadas ao perfil



socioeconômico. Assim, foi feito um diagnóstico de trinta e sete áreas irregulares, onde vivem cerca de 882 pessoas, das quais 237 foram entrevistadas. Buscou-se coletar dados como números das unidades, qualidade construtiva, área do assentamento e infraestrutura servida.

Por meio do levantamento, as áreas irregulares foram analisadas primeiramente através do Google Earth e, então, com dados obtidos na prefeitura, como documentos e mapas que constavam nos processo de regularização fundiária das mesmas.

MARCO TEÓRICO

A URBANIZAÇÃO NO BRASIL E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A urbanização no Brasil se intensificou a partir do século XX devido ao crescimento populacional e êxodo rural. Entre as décadas de 1940 e 1980, a taxa de urbanização passou de 26,35% para 68,86%, chegando a 84,4% em 2010. (SANTOS, 1993, apud CARDOSO; SANTOS; CARNIELLO, 2011; MARICATO, 2000; IBGE, 2010) . Em paralelo com o crescimento populacional, durante o século XX, destacou-se também o fim do período de aceleração de expansão da economia do país, resultando em mais desigualdades sociais e outras consequências dramáticas oriundas desse processo (ROLNIK; CYMBALISTA, 2000).

A desigualdade social esteve aliada à segregação espacial, em especial nos grandes centros brasileiros. Os moradores de baixa renda ocuparam áreas de risco como os mangues, na cidade de São Paulo, e os morros, no Rio de Janeiro. Surgem assim os assentamentos informais (ROLNIK; CYMBALISTA, 2000).

Maricato (2000) relata que as ocupações irregulares geram muitos problemas ambientais, sendo altos os dispêndios para regularizar e urbanizar tais áreas. Além disso, a falta de infraestrutura, bem como dos equipamentos de educação e saúde, acarreta impactos negativos na qualidade de vida desta parcela da população.

O trabalho do poder público é tentar equalizar a equação da regularização fundiária, garantindo o direito de morar e evitando que novas áreas irregulares sejam formadas, a fim de preservar o meio ambiente e situações nocivas para a cidade como um todo. Entende-se por regularização fundiária, segundo Alfonsin (1997, p. 268):

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva a permanência das populações moradoras de

áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Este tema é pautado em leis, de forma direta e indireta, que se desenvolveram no decorrer dos anos (Figura 02). Atualmente, a Lei 13.465/17 vem sendo utilizada como base para a regularização fundiária, visto que revoga o capítulo III da Lei 11.977/09 que trata exclusivamente da regularização Fundiária. As irregularidades fundiárias, que estão diretamente ligadas ao *déficit* de habitação, no entanto, não são exclusividade dos grandes centros.



Figura 02 – Linha do Tempo Regularização Fundiária

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

ÁREA DE ESTUDO – O MUNICÍPIO DE CACOAL-RO

Segundo Kemper (2006), a vila de Cacoal surgiu na década de 1960 com a abertura da BR- 364. Sua ocupação, no entanto, se iniciou em 1970, quando a equipe de Marechal Cândido Mariano da Silva Rondon iniciou a instalação da linha telegráfica na região. Dentre os homens que vieram para trabalhar nesse projeto, o guarda-fio Anízio Serrão foi orientado a construir uma casa próximo à margem do Rio Machado, onde existia uma grande quantidade de cacau nativo. Tal fato incentivou a escolha do nome da cidade.

Ainda de acordo com Kemper (2006), durante esse período inicial, os próprios migrantes marcavam suas datas ou lotes urbanos, traçando as primeiras ruas. Demarcavam também os lotes rurais, surgindo empresas que comercializavam os lotes indevidamente. Foi então que, em 1972, o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) interviu e assumiu a organização e distribuição das terras.

Em 11 de outubro de 1977, pela Lei Federal nº6.448, foi criado o município de Cacoal, com uma área total de 8.741 km² e uma população estimada de 50 mil habitantes. Em sua área urbana, tendo o relevo relativamente plano, a cidade apresenta malha reticulada, ortogonal e planejada na região central, e os demais bairros adaptam a malha ao relevo e à hidrografia. (TCURBES, 2017).

De acordo com o Plano Diretor Municipal – Lei nº 2.016/PMC/2006, o perímetro urbano possui três áreas de expansão da urbanização (AEU). Pode-se afirmar que o processo da urbanização do município se deu através do espraiamento horizontal, ampliando gradativamente o perímetro urbano (TCURBES, 2017).

DESENVOLVIMENTO DA MALHA URBANA DA CIDADE

A colonização da cidade de Cacoal foi muito atrativa para os migrantes, pois a terra era fértil e de fácil acesso na época. Entre os anos de 1970 e 1980, passou por um grande processo de transformação socioespacial, sobretudo promovido pelas pressões geradas pelo aumento da urbanização e da expansão da monocultura de grãos e de pecuária extensiva na região, associada à expansão agrícola da fronteira.

A Figura 03 ilustra o crescimento da malha urbana de Cacoal, no tocante as áreas regularizadas. Até o ano de 1979, a cidade contava com cerca de sete bairros. O avanço da mancha urbana se deu nas áreas situadas ao norte do atual bairro Centro, em conjunto com a Avenida Belo Horizonte e a margem do igarapé Tamarupá, junto aos principais eixos viários e hidroviários de circulação de mercadoria e pessoas. Entre 2010 à 2014 o crescimento se intensificou, surgindo 10 novos bairros na cidade podendo ser identificado pela cor cinza no mapa abaixo.



Figura 03 – Evolução Urbana na cidade de Cacoal

Fonte: Produzido pela autora, adaptado a Secretaria Municipal de Planejamento (2002).

Daniel (2017) analisou o desenvolvimento da população em relação à malha urbana da cidade, nos anos de 2000, 2010 e 2017. Em 2000, haviam 73.568 habitantes em uma área de 18,02km²; em 2010, 78.574 habitantes em uma área de 21,01km²; e no ano de 2017 a população cresceu mais 12%, mas o território ampliou-se 172,82%, alcançando a marca 57,32 km². (Figura 04).



Figura 04 – Comparativo entre população e território.
Fonte: Daniel (2017).

O primeiro perímetro urbano da cidade de Cacoal foi estabelecido em 1979, através da Lei n°6.431/1977, com área de 1.236,6889 hectares. Apesar da separação, a área ainda era considerada rural, pois 80% da população vivia no campo, e a densidade demográfica era de 7,67hab./km². O perímetro urbano passou por ampliações consideráveis, e sua última modificação foi em 2012, por meio da Lei 3.100/PMC/2012 (SILVA, 2018) (Figura 05).

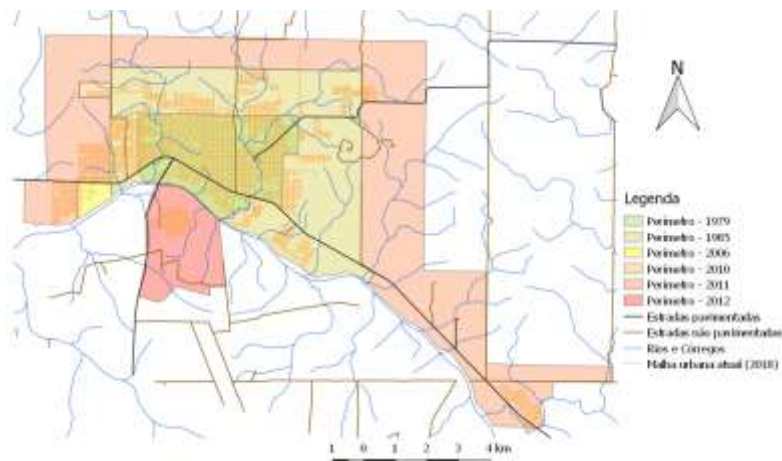


Figura 05 – Perímetro urbano de Cacoal.
Fonte: Silva (2018).

RESULTADOS

A PRODUÇÃO DE HIS

Foi possível identificar a evolução da produção de habitação de interesse social ao longo dos anos no município de Cacoal como demonstrado na tabela 01.

CONJUNTO HABITACIONAL	ANO DE CRIAÇÃO	RECURSOS	UNIDADES HABITACIONAIS	ANDAMENTO
Conjunto Habitacional Nova Esperança	1984	BNH	387	Concluído e entregue
Projeto Mutirão	1989	Municipal	Sem informações concretas	
Habitar Brasil	1999	Habitar Brasil-BID	72	Concluído e entregue
Santo Antônio I	2000	Ministério das cidades – Fundo de Habitação	48	Concluído e entregue
Josino Brito	2004/2006	Ministério das cidades – Fundo de Habitação	73	Concluído e entregue
Limoeiro	2007	Ministério das cidades – Fundo de Habitação	96	Concluído e entregue
Morada Digna	2010	Orçamento Geral da união – OGU, da Unidade Orçamentária do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS	105	Concluído e entregue
Alpha Parque	2014	Minha casa minha vida	417	Concluído e entregue
Paineiras	2017	Minha casa minha vida	684	Concluído e entregue
Cidade verde	2019	Minha casa minha vida	300	Em construção

Tabela 01 – Caracterização áreas irregulares.

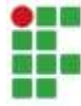
Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A figura 06 ilustra a localização das habitacionais demonstradas na tabela acima.



Figura 06– Localização conjuntos habitacionais.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).



O primeiro conjunto habitacional da cidade de Cacoal foi o Conjunto Habitacional Nova Esperança, criado em 1984 por meio do programa Banco Nacional da Habitação (BNH), que era a política nacional vigente no país. Foi instituído com recursos financeiros do Governo Federal através de uma parceria com o município que cedeu a área urbana para ser parcelada. Foram construídas um total de 387 unidades, porém, menos de 2% foi ocupada na época, devido ao seu difícil acesso e aos valores indicados para pagamento da habitação, inacessível a população de baixa renda (PLHIS,2010).

Tem como principais características a similaridade das plantas arquitetônicas, com edificações iguais em alvenaria, cômodos pequenos, e telhado aparente de fibrocimento. Atualmente, a área onde foi implantada o conjunto está totalmente inserida na malha urbana da cidade, e as edificações modificadas, muitas totalmente descaracterizadas em relação à sua arquitetura inicial.



Figura 07 – A. Conjunto Habitacional BNH Cacoal em 1984. B e C Conjunto Habitacional BNH Cacoal em 2021.

Fonte: A Kemper (2002) e B e C autora (2021).

A política habitacional BNH chegou ao fim em 1986, em decorrência de uma crise que o país vivia na época. Com isso, o setor habitacional sofreu impactos negativos até o ano de 1989, quando foi observada a necessidade de recuperar os prejuízos causados pelo BNH, por meio da criação do Programa Nacional de Mutirões, onde houve a distribuição de terrenos doados pelo município para construção das moradias feitas pelos próprios contribuintes (NOAL, JANCZURA, 2011).

O projeto mutirão, segundo relatos dos funcionários da SEMPLAN, ocorreu entre os anos 1989 e 1990. Nele, o governo federal e a prefeitura municipal doavam o terreno e materiais de construção, e a população se unia para construção das edificações, em mutirões de autoconstrução. Não se sabe ao certo quantas edições foram construídas na época, devido à falta de registros documentais (ENTREVISTADO 1. Entrevista I. [set. 2021]).

Entrevistador: Danielly Alves. Cacoal, 2021. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A deste artigo).

O programa habitacional Habitar Brasil foi implantado em 1999 em conjunto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contando com recursos da união, estados e municípios. Seu objetivo era proporcionar a execução de infraestruturas e serviços em intervenções sociais direcionadas a famílias com renda de até três salários mínimos, que viviam em condições precárias, em áreas de risco e sem acesso a infraestrutura. (SILVA, 2013).

A criação do conjunto habitacional Habitar Brasil no município de Cacoal ocorreu por meio do programa de mesmo nome, em 1999. Foram produzidas e entregues um total de 72 unidades, localizadas a oeste da cidade, com aproximadamente 3km de distância do primeiro conjunto habitacional (PLHIS,2010).

No ano 2000, foram entregues 48 unidades no Conjunto Santo Antônio I, localizado no sul da cidade, do outro lado da BR-364, considerada como divisora da cidade. Não foi possível identificar o programa responsável. Segundo entrevistado 1, originavam-se de recursos federais.

Entre os anos de 2004 e 2006 foram entregues as unidades do Residencial Josino Brito I, com 73 edificações. No local também foram doados terrenos para que os próprios moradores construíssem as casas. Em 2007, foi entregue o conjunto Limoeiro, com 96 unidades. Segundo os servidores entrevistados, ambos utilizaram recursos provenientes do Ministério das Cidades.

Em 2010, o governo municipal iniciou a construção de 105 casas na entrada da linha 06, denominado de loteamento Morada Digna, com recursos do FNHIS.

Tratando dos conjuntos habitacionais Habitar Brasil (1999), Santo Antônio (2000), Josino Brito (2004; 2006), Limoeiro (2007) e Morada Digna (2010), todos estão localizados em áreas distantes do centro urbano consolidado, em áreas sem valorização imobiliária, chamadas de franjas da cidade, fato que também acontece em algumas áreas irregulares.

Se tratando de tipologia arquitetônica, as habitações foram produzidas em massa, com o mesmo projeto arquitetônico reproduzido diversas vezes na mesma área. As plantas se parecem muito, como podemos observar na Figura 06.

Em relação à área construída, o projeto prevê dois quartos, sala, cozinha, banheiro com dimensões reduzidas, e um tanque sem cobertura considerado como área de serviço. São casas isoladas no lote, construídas em alvenaria convencional, cobertura de fibrocimento,

com exceção do Josino Brito, que possui telha cerâmica.

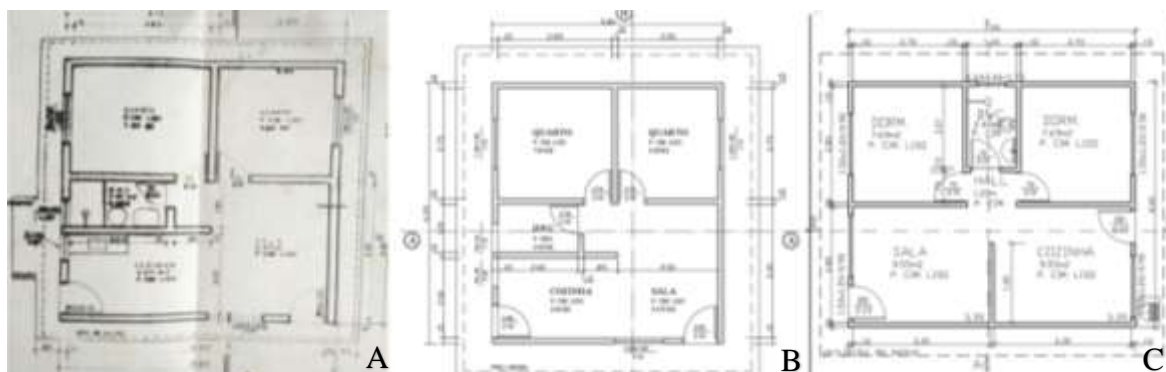


Figura 08 – Planta Baixa Habitar Brasil A; Santo Antônio b e Limoeiro C.
Fonte: Prefeitura Municipal de Cacoal (2021).

Criado em 2009 pela Lei Federal nº 11.977 de 7 de julho de 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV foi responsável por grande parcela da produção dos conjuntos habitacionais no município de Cacoal.

O primeiro conjunto habitacional PMCMV, denominado Alpha Parque, da cidade de Cacoal está localizado a leste da cidade, contando com 417 unidades habitacionais entregues em 2014. O segundo, chamado Paineiras, foi entregue em 2017, com 684 unidades habitacionais, bem próximo ao primeiro. O último, Cidade Verde, ainda está em construção, a uma distância considerável dos demais. Nele, estão previstas cerca de 300 unidades habitacionais.

O Alpha Parque possui as mesmas características dos conjuntos anteriores e está a cerca de 4,9 km de distância do centro da cidade. O conjunto Paineiras é considerado o maior em quantidade de unidades habitacionais, próximo ao conjunto Alpha Parque. No ano de 2019 se iniciou a construção do loteamento Cidade Verde, que até o ano de 2021 consta na etapa de finalização das obras. Diferente dos demais do PMCMV ele é localizado dentro da malha urbana próximo aos loteamentos limoeiro e loteamento morada digna a noroeste da cidade.

A partir de 2014 a qualidade construtiva dos conjuntos aumentou. As edificações são de alvenaria, cobertura em telha cerâmica. Além das construções das edificações em si, o programa também trata da infraestrutura do conjunto, com rede de esgoto, iluminação pública, pavimentação, drenagem, áreas de recreação e institucionais, sendo possível a

instalação de equipamentos públicos na região. No entanto, persistem questões observadas anteriormente, como a área construída muito reduzida e a reprodução de um único modelo de moradia, independente da composição e das necessidades familiares. As áreas construídas das unidades habitacionais diminuiram cerca de 5m² em relação as plantas dos programas anteriores, atualmente os conjuntos Alpha Parque e Paineiras são atendidos por postos de saúde e creches.

A QUESTÃO FUNDIÁRIA EM CACOAL

Resultado de uma urbanização recente e acelerada, muitas áreas irregulares estão presentes no município, principalmente nas franjas da cidade, carentes de infraestrutura urbana e serviços básicos.

Através dos dados coletados com a Prefeitura Municipal de Cacoal, mais especificamente com a Secretaria Municipal de Planejamento, foi possível identificar e localizar trinta e sete (37) assentamentos informais na cidade. É importante ressaltar que possivelmente existam outros assentamentos, não caracterizados aqui ou pelo desconhecimento da prefeitura ou por falta de informação suficiente. Na Figura 07 podemos observar a marcação em vermelho das áreas irregulares identificadas.



Figura 09 – Localização das Áreas Irregulares.
Fonte: Silva (2018).

Tratam-se de áreas irregulares, com as seguintes características: (1) Pouca densidade populacional e algumas destinadas a atividades rurais; (2) Os lotes possuem diferentes proprietários e apenas contrato de compra e venda; (3) Escassez de infraestrutura: sem

pavimentação, sem rede de esgoto, sem coleta de lixo, ligações de energia clandestinas e falta de água potável; (4) Localizadas em áreas de difícil acesso aos equipamentos públicos, dado à distância e à baixa qualidade das vias; (5) Características de autoconstrução. Como demonstrado a figura 08.



Figura 10 – Áreas irregulares 34; 25 e 09.

Fonte: Autora (2018).

Para grande parte dos assentamentos consta um processo em trâmite de regularização na Prefeitura Municipal. Porém, esse processo tem se mostrado muito lento, seja pela dificuldade do poder público em atender todas áreas, pela falta de equipamentos e de profissionais, seja pelo desinteresse dos atuais proprietários.

De acordo com o que foi levantado no TFG de Silva (2018) dentre as razões que levaram a população a ocupar e permanecer nas áreas irregulares foram identificadas através de questionário com os moradores, que relataram, em especial, os seguintes motivos: Preço da terra urbanizada inacessível à população de baixa renda; Recebimento de herança e divisão entre herdeiros sem parcelamento do solo aprovado; Aquisição de terra e a espera para valorização e venda; Influência e atuação da política; Poder público conivente com a situação de irregularidade.

Em concordância com Cardoso (2012) que afirma que um dos principais motivos para a criação das áreas irregulares é o alto custo das áreas formalizadas, uma vez que o preço da terra regular se torna inacessível para a parcela menos favorecida da população, como também a existência de agentes promotores da irregularidade que se aproveitam da falta de conhecimento dessas pessoas e parcelam áreas e vendem sem nenhum tipo de aprovação e de infraestrutura mínima, atribuindo o problema para o poder público resolver, obtendo lucro dessas vendas. A tabela 02 apresenta uma síntese das características dessas áreas.

Áreas irregulares de Cacoal - RO
LOTEAMENTOS

CARACTERÍSTICAS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	
Energia elétrica	x	x		x	x									x		x		x	x	x							x	x	x						x	x	x	
Energia elétrica parcial			x			x	x	x	x	x	x	x	x		x		x	x			x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x					
Coleta de lixo coletiva	x	x		x	x						x	x	x	x	x	x				x	x				x	x									x			
Coleta de lixo individual																x			x									x								x	x	
Iluminação pública																			x	x								x								x	x	
Rede de esgoto																																						
Pavimentação Asfáltica																																						x
Rede de água tratada - SAAE																x			x									x									x	x
Poço artesiano	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x			x	x			x	x				
Dentro do perímetro urbano	x	x		x	x						x	x		x	x			x		x	x			x		x			x	x	x					x	x	
Fora do perímetro urbano			x			x	x	x	x	x			x			x	x					x	x		x		x	x					x	x	x			
Edificações predominantemente em alvenaria		x						x				x		x	x	x			x									x									x	x
Edificações predominantemente em madeira	x		x	x	x	x	x		x	x	x		x					x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x			x					

Tabela02 – Caracterização áreas irregulares.
Fonte: Elaborado a partir de SILVA (2018).

POLÍTICA FUNDIÁRIA DE CACOAL

O enfrentamento da questão fundiária de Cacoal se baseia nas leis 6766/1979 e a lei 13465/2017. Existe dentro da SEMPLAN um setor de Regularização Fundiária com apenas uma funcionária, dependendo de outros setores para analisar, elaborar e controlar essa pasta, como setor de cadastro imobiliário, arquitetura, fiscalização e o setor de engenharia

O procedimento de regularização pode ocorrer de duas maneiras. A primeira, por meio de fiscalização rotineira ou denúncias anônimas, onde o responsável é notificado pelo parcelamento do solo a parar com tal ato e verificar se a legislação municipal permite aquele tipo de empreendimento. A segunda ocorre quando uma área já é consolidada há muitos anos e possui vários proprietários dentro de uma única matrícula. Neste caso deve ser montado um processo com todos os documentos necessários para início de uma análise da área.

A prefeitura trabalha com poucos técnicos responsáveis pela análise, elaboração de diretrizes, propostas e fiscalização dessas áreas. Como já mencionado, o setor de regularização fundiária possui apenas uma funcionária. Recentemente, em 2021, o setor tomou força a partir do advento da lei 13.465/17 e formou uma Comissão de Loteamentos Irregulares com sete pessoas, todos servidores da SEMPLAN, com objetivo específico de analisar, acompanhar e fiscalizar os parcelamentos de solo irregulares nos municípios. O intuito da comissão é se dedicar a solução desses problemas, traçando metas e objetivos nesses processos já existentes e evitar novas propagações de assentamentos irregulares.

Conforme entrevistado 2, foi possível observar casos em que as obras de parcelamento são vistoriadas e notificadas, e mesmo assim as vendas não param, pois em sua maioria os contribuintes intervêm com favorecimentos políticos, dando força ao agente promotor da irregularidade. Assim, é feita a venda de lotes sem registro e sem infraestrutura para pessoas que, em sua maioria, não tem noção da dimensão do problema. Alguns compradores também fazem a compra como forma de investimento, por deduzirem que, com o tempo, a área será regularizada e valorizada. ENTREVISTADO 2. Entrevista I. [set. 2021]. Entrevistador: Danielly Alves. Cacoal, 2021. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A deste artigo.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

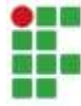
Uma soma de fatores faz os assentamentos informais se manterem no município, desde a pouca oferta de habitações por programas habitacionais, até a característica desses conjuntos ofertados em comparação aos “benefícios” das áreas irregulares, como tamanho do lote e localização, por exemplo. Por meio do diagnóstico social foi possível observar que é mais interessante morar em uma área irregular e de risco do que em uma habitação pequena que não oferece espaço suficiente para uma família, ou que está muito longe e com difícil acesso (pela mobilidade deficiente) aos serviços que a cidade oferece.

Já na questão do posicionamento do poder público em relação aos assentamentos informais, é possível analisar que os funcionários não possuem qualquer estrutura que contribua para eficiência e eficácia dos trabalhos, uma vez que a equipe montada para comissão de loteamentos irregulares é pequena para a demanda de parcelamentos informais existentes e os funcionários são emprestados de outros setores. Desta forma, precisam dividir o tempo entre suas diversas funções, dificultando as ações específicas da regularização fundiária.

Muitos trabalhos são realizados com programas e aparelhos particulares dos membros. Percebe-se também que o Poder Público não muda seu olhar em compreender a complexidade e a relevância dos trabalhos, por mais que por parte dos servidores os esforços sejam grandes, não será dado grandes passos em relação aos procedimentos.

Entre os principais pontos negativos apontados pelos entrevistados é o fato da ocorrência das trocas clientelistas e conflitos de interesse que são feitos diariamente no parcelamento de terra e venda de lotes irregulares, normalmente em processos que o agente promotor da irregularidade é notificado das sanções cabíveis. Devido a essas práticas de influência, o infrator não é responsabilizado, em descontração com o artigo 50 da Lei 6766/1979 que estabelece multas e reclusão aos violadores, fazendo com que a reprodução da irregularidade ganhe força.

Outro ponto importante que foi relatado pelo entrevistado 01 é a falta de diálogo entre todos os atores envolvidos, quando, por exemplos, os atos jurídicos assumem responsabilidades em nome do município, que cabe a determinadas secretarias específicas, sem consultar o que é viável ou tecnicamente possível. Assumindo acordos e Termos de



Ajustamento de Conduta – TAC’s incoerentes e aceitando situações sem análise técnica, visto que esses acordos são feitos muitas vezes pela Procuradoria Geral do Município.

A lei que dispõe sobre regularização fundiária no país atualmente é a Lei 13.465/2017, responsável pelo princípio da segurança da posse e concretização do direito à moradia. A partir desta lei, a vantagem de garantia de segurança jurídica se tornou mais acessível em contraponto às leis anteriores, por facilitar a obtenção de financiamento para melhoria dos imóveis e fomentar a arrecadação de tributos municipais responsáveis pelo desenvolvimento da cidade.

Por outro lado, ao desburocratizar o processo de regularização fundiária, no sentido documental, ou seja, os trâmites legais para um indivíduo conseguir o registro do imóvel foram simplificados, não é levado em consideração os aspectos do imóvel no que tange a infraestrutura básica como postos de saúdes, escolas, transporte público, iluminação pública, rede de esgoto, asfalto entre outros.

Com isso, tal lei vai contra o inciso XX do art. 21 da Constituição Federal de 1988, que menciona que “Compete à União: (...) XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” e ao inciso IX do art. 23 da CF/88. “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) “IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Em relação aos processos de regularização fundiária, a legislação tem uma brecha que permite uma vantagem aos parceladores irregulares, formalizando as invasões e concedendo título aos ocupantes. As regularizações, no entanto, não propõem intervenções urbanísticas e sociais que melhorem realmente a qualidade de vida dessas pessoas.

A lei não traz em seu texto os limites necessários para a expansão urbana, transformando a cidade em um espaço desorganizado, que pode ampliar sua área territorial sem planejamento urbano, titulando áreas irregulares até mesmo em áreas rurais, dificultando o controle e ações do município em relação a essas áreas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação das áreas irregulares em municípios de pequeno porte, como Cacoal, ocorre de forma distinta de grandes centros e cidades de médio porte. No entanto, muitas características são semelhantes, como a segregação espacial, áreas sem documentação e carentes de infraestrutura.

Como pontuado na pesquisa, são vários os fatores que corroboram para que as pessoas optem pelos assentamentos informais em relação às habitações de interesse social (HIS), cuja qualidade pode ser questionada em relação à localização, área construída e área do lote, além da própria escassez de oferta dessa modalidade habitacional. Desta forma, a população acaba preferindo viver num dos assentamentos irregulares.

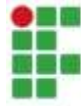
Outro incentivo para manutenção das áreas irregulares é o preço elevados dos loteamentos regularizados e cercados de infraestrutura. A falta de recursos para adquirir estes imóveis contribui para a procura de das áreas irregulares para fins de moradia.

As áreas irregulares, em sua grande maioria, são produzidas por indivíduos que se aproveitam da necessidade de uma parcela da população para se promover financeiramente, parcelando áreas de chácaras, sítios, vendendo frações de terra sem nenhum tipo de projeto aprovado e infraestrutura.

O grande problema começa na venda desses lotes e nas suas movimentações de terra, quando a fiscalização é falha, permitindo que a cidade cresça de forma desordenada e irregular. Além disso, quando essas áreas são notificadas, as trocas clientelistas se sobressaem com favores e influências políticas, ignorando assim todas as sanções que poderiam ser aplicadas que inclusive são previstas dentro da legislação.

As áreas irregulares se tornam alvos de promessas políticas, sempre com ofertas sem sucesso de regularização e de melhoria desses ambientes. Outro ponto a ser observado é a falta de profissionais dentro dos órgãos públicos municipais, que somada a burocracia, prejudica o andamento dos processos existentes, sendo uma demanda exaustiva e repetitiva para pouquíssimos profissionais resolverem o problema de uma cidade toda.

Como dito anteriormente a política fundiária que o município utiliza é baseada na Lei Federal nº 13.465/2017, devendo, assim, ressaltar que por mais que a referida lei diminua a burocratização para legalização dos assentamentos informais, é necessário que seja atendido



condições de melhorias urbanísticas, promovendo infraestrutura básica e qualidade de vida a população por meio dos acessos aos equipamentos públicos que devem ser oferecidos pela cidade.

Portanto, entende-se a necessidade criar medidas a fim de orientar o governo municipal na formulação e desenvolvimento de políticas públicas do espaço urbano, sendo necessário um novo método para padronizar os solos urbanos, visando garantir moradia digna, direitos sociais e condições de vida adequadas que previnam a formação de novas cidades informais, como também alertando a população das consequências em habitar essas áreas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, B. **Direito a moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileira.** Rio de Janeiro, RJ: IPPUR/FASE, p.268, 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei nº 6.448, de 11 de outubro de 1977. **Dispõe sobre a organização política e administrativa dos Municípios dos Territórios Federais, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6448-11-outubro-1977-366388-normaa-tualizada-pl.pdf>. Acesso em: set. de 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 271, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm> Acesso em: 05 de out. de 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 11.977/09. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: set. de 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 13.465/17. **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.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: set. de 2021.

BRASIL. **Lei n 10.257 de 10 de Julho de 2001 – Estatuto da Cidade.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm> Acesso em: 01 de out. de 2021.

BRASIL. Lei nº 6766/1979. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: set. de 2021.

CACOAL. **Plano local de Habitação de Interesse Social. Cacoal. 2011.**

CACOAL. **Prefeitura do Município de Cacoal. Plano de Mobilidade Urbana de Cacoal.** Produto 2: Diagnóstico e prognóstico, TcUrbes Mobilidade e Projetos Urbanos. Cacoal, RO. 2017. Disponível em:
<https://www.dropbox.com/s/iaunwn5bzm8mlmb/TC_CACOAL_PRODUTO-2_DiagProg.pdf?dl=0>. Acesso em: 14 de Mai. De 2021.

CARDOSO, A. L. **Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas.** Cadernos MetrÓpole, 2007. Disponível em:
<<http://www.redalyc.org/html/4028/402837795010/>>. Acesso em: 01 de Agos. de 2021.

CARDOSO, E. SANTOS, M. CARNIELLO, M. **O processo de urbanização Brasileiro. Universidade de Taubaté, Taubaté, 2011.** Disponível em:
<http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2011/anais/arquivos/0088_0295_01.pdf>. Acesso em: 01 de Mai. de 2021.

CARDOSO, Myrian Silvana da Silva. **O direito à cidade e as desconformidades urbanas: identificação, classificação e mensuração através da matriz de amplitude, intensidade e taxa (MAIT).** 2012. 138 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Tecnologia, Belém, 2012. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/9461>>. Acesso em: 10 Set. de 2021.

CARVALHO, A..W.B FAGUNDES, A.A. CARMO, R.R. FILHO, G.B.R **Panorama da municipalização da política habitacional em pequenos municípios de Minas Gerais.** Estudos urbanos e regionais Maio, 2010. Disponível em: <
<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/234/218> >. Acesso em: 05 de Mai. de 2021.

DANIEL.D.M.B. **Vazios Urbanos: Investigações e propostas para município de Cacoal-RO.** 2017. 90 F. Monografia- UNESC, Cacoal, RO, 2017.

ENTREVISTADOS. **Entrevista I. [set. 2021]. Entrevistador: Danielly Alves. Cacoal, 2021.** A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A deste artigo.

KEMPER, L. **Sua história sua gente CACOAL.** 1 Ed. Cacoal. Grafopel, 2002.

MARICATO, E. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado, metrópoles brasileiras.** São Paulo vol.14 n.4 Oct/Dec, 2000. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004 >
Acesso em: 07 de Jun. de 2021.

NOAL, Ednilson Bolson; JANCZURA, Rosane. **A política nacional de habitação e a oferta de moradias.** Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 10, n. 1, p. 157-169, 2011.

PUGLIA, Márcia Renata. **Uso e ocupação irregular do solo urbano do município de São Paulo favela Heliópolis.** 2009. 88 p. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade

Anhembi Morumbi, São Paulo, 2009.

ROLNIK, R; CYMBALISTA, R. **Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção**. Campinas. 2 pg. 2000. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>> Acesso em: 08 de Mai. De 2021.

SILVA, Francismary de Amorim. **O Programa Habitar Brasil Bid: sua trajetória na cidade de Cuiabá**. 2013. Disponível em:

<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo13-questaurbanaegestaodascidades/oprogramahabitarbrasilbid-suatrajetorianacidadedecuiaba.pdf>. Acesso em: set. de 2021.

SILVA, R.S. **Os assentamentos irregulares no processo de construção socioespacial da cidade de Cacoal-RO**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Ambiente e Desenvolvimento, da Universidade do Vale do Taquari – UNIVATES (2018). Disponível em: <

<https://www.univates.br/bdu/handle/10737/2475?mode=full>> Acesso em: 20 de julh. De 2021.

SILVA. Danielly Alves. **Irregularidades Fundiárias: Diagnostico e Diretrizes para o município de Cacoal/RO**. TCC. Graduação. Arquitetura e Urbanismo. Cacoal. 2018.

APÊNDICE A

ENTREVISTA

1. Cacoal existe uma secretaria ou setor de habitação e de regularização fundiária?
2. Quais são os conjuntos habitacionais do município?
3. Como funciona a escolha dos locais para construção dos HIS?
4. Como funciona a política fundiária do município?
5. Na cidade de Cacoal como é feito o procedimento de Regularização Fundiária?
6. De que forma o município combate a irregularidade fundiária?
7. O que você acha da conduta do município em relação a produção de HIS?
8. Quais as recomendações que podem ser feitas para melhorar essa questão?