

**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE
VITÓRIA – EMESCAM
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

PRISCYLA MATHIAS SCUASSANTE

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: ATUAÇÃO DA
PROCURADORIA MUNICIPAL PARA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA**

VITÓRIA

2021

PRISCYLA MATHIAS SCUASSANTE

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: ATUAÇÃO DA
PROCURADORIA MUNICIPAL PARA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Silvia Moreira Trugilho

Área de Concentração: Políticas de Saúde, Processos Sociais e Desenvolvimento Local

Linha de Pesquisa: Serviço Social, Processos Sociais e Sujeitos de Direito

Vitória – ES

2021

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
EMESCAM – Biblioteca Central

S436r Scuassante, Priscyla Mathias
 Regularização fundiária de interesse social : atuação da
Procuradoria Municipal para garantia do direito à moradia /
Priscyla Mathias Scuassante. - 2021.
107 f.: il.

Orientadora: Profa. Dra. Silvia Moreira Trugilho.

Dissertação (mestrado) em Políticas Públicas e
Desenvolvimento Local – Escola Superior de Ciências da Santa
Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM, 2019.

1. Direito social. 2. Moradia. 3. Regularização fundiária. 4.
Procuradoria Municipal. I. Trugilho, Silvia Moreira. II. Escola
Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória,
EMESCAM. III. Título.

CDD 301.54018

PRISCYLA MATHIAS SCUASSANTE

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: ATUAÇÃO DA
PROCURADORIA MUNICIPAL PARA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Aprovada em: 28 de outubro de 2021.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Silvia Moreira Trugilho
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM
Orientadora

Prof^ª. Dr^ª. Maria Carlota de Rezende Coelho
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM

Prof^ª. Dr^ª. Solange Emilene Berwig
Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a todos que direta ou indiretamente me apoiaram durante essa jornada de grandes descobertas pessoais e profissionais. Quando iniciei o mestrado, não tinha a mínima noção que estava fora da “minha casinha”. Somente quando começaram as correções dos primeiros trabalhos é que fui dando conta do desafio que teria pela frente. Formada em direito me joguei no serviço social achando que estudaria assuntos abordados na graduação. Eu estava completamente enganada e por isto foi um processo intenso, árduo, que por várias vezes pensei em desistir, mas como sou afortunada por ter pessoas sábias a minha volta, consegui concluir mais essa etapa profissional e, sem dúvida, a mais difícil até o momento.

Por tais razões agradeço, em especial, aos meus pais, pelo apoio de toda uma vida; aos meus companheiros de organização do budismo (BSGI), pelos constantes incentivos; à minha equipe maravilhosa do Núcleo da Procuradoria Administrativa, representada pela minha assessora Dra. Mariana Smarçaro Arréco, que nesta reta final me deu todo o suporte necessário para conciliar tudo; e a minha querida orientadora Dra. Silvia, por toda sua paciência, dedicação, benevolência, respeito, e acima de tudo competência, por ter entendido a minha proposta e me ajudado a dar corpo a um tema tão caro e necessário a sociedade brasileira, seja pelo olhar do direito ou do serviço social. Minha eterna gratidão a senhora que acreditou em mim!

Por fim, agradeço ao meu mestre da vida, Dr. Daisaku Ikeda, que, durante esse processo, me socorreu a vários dos seus incentivos, dentre os quais, destaco o seguinte: *“Há momentos difíceis na vida. Grandes ou pequenas, as dificuldades podem ser decisivas. Somente a firme determinação de enfrentar as adversidades leva o indivíduo a vencê-las verdadeiramente. Nessas horas cruciais, jamais hesite o mínimo”*.

RESUMO

O estudo versa sobre a regularização fundiária de interesse social destinado à população de baixa renda, tendo como pano de fundo a atuação da procuradoria geral municipal no contexto de um município do interior do Espírito Santo. O objetivo geral se direcionou a analisar a atuação da Procuradoria Municipal nas ações de regularização fundiária de interesse social no município, com vistas a apreender a efetividade de sua ação na execução de política pública voltada à garantia do direito à moradia e ocupação do espaço urbano por pessoas de baixa renda. Foi realizada uma pesquisa social aplicada de abordagem qualitativa e natureza exploratória, com delineamento de estudo de caso, fundamentada no referencial crítico marxista. A coleta de dados envolveu a utilização de entrevistas semiestruturadas presenciais com representantes da Procuradoria Municipal, assistente social do projeto de regularização fundiária, presidente da associação de moradores e beneficiários do processo de regularização fundiária do referido município. O tratamento dos dados se deu pela técnica de análise de conteúdo. Os resultados obtidos revelam que a ação desenvolvida pela Procuradoria Municipal contribuiu para a garantia da posse legalizada de terrenos ocupados por pessoas de baixa renda, assegurando o direito à moradia e, com isso, favoreceu relativa democratização da ocupação do espaço territorial urbano. Os dados revelam também, que o acesso à moradia digna foi conquistado, porém, no bairro estudado, muitos serviços públicos ainda precisam ser complementados, como aqueles relacionados a iluminação pública, saneamento básico, segurança, saúde e educação, para a efetiva regularização fundiária de interesse social. A ação protagonizada pela Procuradoria Geral do Município resultou em acesso ao direito à moradia, contudo, os beneficiários ainda possuem uma consciência ingênua, que atribui a legalização da posse e o acesso à moradia como um benefício, um favor prestado pelo ente municipal e não como um direito de cidadania. Conclui-se que a ação protagonizada pela Procuradoria Municipal contribuiu para o acesso ao direito à moradia para pessoas de baixa renda, materializando um direito básico que deve ser garantido pelo poder público. Nesse caso, torna-se possível afirmar que as Procuradorias Municipais podem e devem se envolver em ações que efetivam a garantia de direitos sociais por meio de atuação em políticas públicas, ampliando, assim, suas atribuições, em aceno a perfeita aderência à Constituição Federal de 1988.

Palavras-Chave: Direito social. Moradia. Regularização Fundiária. Procuradoria municipal.

ABSTRACT

The study deals with land regularization of social interest for the low-income population, against the background of the role of the municipal attorney general in the context of a municipality in the interior of Espírito Santo. The general objective was aimed at analyzing the performance of the Municipal Prosecutor's Office in the actions of land regularization of social interest in the municipality, with a view to apprehending the effectiveness of its action in the execution of public policy aimed at guaranteeing the right to housing and occupation of urban space by low-income people. The choice of this theme is justified due to the need to produce reflections on the guarantee of the social right of access to housing, and the opportunity to contribute to the change in the local reality, based on the assumption that care must be provided to everyone. To decent housing provided for in the Federal Constitution of 1988. An applied social research was carried out with a qualitative approach and an exploratory nature, with a case study design, based on the critical Marxist framework. Data collection involved the use of semi-structured face-to-face interviews with representatives of the Municipal Attorney's Office, social worker of the land regularization project, president of the residents' association and beneficiaries of the land regularization process in that municipality. Data processing was performed using the content analysis technique. The results obtained reveal that the action taken by the Municipal Attorney's Office contributed to guaranteeing the legalized possession of land occupied by low-income people, ensuring the right to housing and, with this, favored the relative democratization of the occupation of urban territorial space. The data also reveal that access to decent housing was achieved, however, in the studied district, many public services still need to be complemented, such as those related to public lighting, basic sanitation, safety, health and education, for the effective land regularization of interest Social. The action led by the Attorney General of the Municipality resulted in access to the right to housing, however, the beneficiaries still have a naive conscience that attributes the legalization of ownership and access to housing as a benefit, a favor provided by the municipal entity and not as a right of citizenship. It is concluded that the action carried out by the Municipal Attorney's Office contributed to the access to the right to housing for low-income people, materializing a basic right that must be guaranteed by the government. In this case, it becomes possible to state that the Municipal Attorneys' can and should be involved in actions that effectively guarantee

social rights by acting in public policies, thus expanding their attributions, signaling the perfect adherence to the Federal Constitution of 1988.

Keywords: Social right. Home. Land regularization. Municipal attorney's office

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRF	Certidão de Regularização Fundiária
EMESCAM	Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia
ESESP	Escola de Serviço Público do Espírito Santo
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MBA	<i>Master in Business Administration</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PARF	Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária
PGM	Procuradoria Geral do Município
PNH	Política Nacional de Habitação
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	13
1.2 OBJETIVOS	18
1.3 JUSTIFICATIVA	19
1.4 ESTRUTURA GERAL DA DISSERTAÇÃO	22
 2 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	24
 3 O DIREITO À MORADIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: REVISÃO DE BIBLIOGRAFIA	30
3.1 DIREITO À MORADIA: CONTEXTO HISTÓRICO	30
3.2 PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	39
3.3 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	43
3.3.1 Do Território.....	45
3.3.2 Do Contexto Histórico da Regularização Fundiária	48
3.3.3 Do Conceito Legal da Regularização Fundiária	50
3.3.4 Funcionamento e Aplicação da Política Pública de Regularização Fundiária Pelos Municípios	52
 4 O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO ESTUDADO	57
4.1 O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA ÓTICA DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO ESTUDADO	59
4.2 O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA ÓTICA DOS BENEFICIÁRIOS.....	73
4.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO À MORADIA, LEGALIZAÇÃO DE POSSE E OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	83
 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	89

REFERÊNCIAS	92
APÊNDICES	99
APÊNDICE A -ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	99
APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	101
ANEXOS	104
ANEXO A - PARECER CEP.....	104

1 INTRODUÇÃO

O estudo que aqui se apresenta dirige atenção para a questão fundiária, na especificidade da regularização fundiária de interesse social, como medida de garantia do direito à posse de propriedades situadas em áreas ocupadas por pessoas de baixa renda e, por conseguinte, o direito à moradia. A questão fundiária, no Brasil, tem um histórico de concentração de terras, o que contribui, sobremaneira, para acirrar as desigualdades entre as diferentes classes e grupos sociais. Por essa razão, consideramos que o estudo desse tema, em um programa de pós-graduação *stricto sensu*, situado na área de Serviço Social, se mostra pertinente e oportuno para estimular reflexões críticas sobre reformas materializadas de desigualdades sociais produzidas e reproduzidas na sociedade brasileira – neste estudo representadas pelas desigualdades de usufruto da terra (terrenos) e ocupação legal de espaços urbanos de moradia.

A questão fundiária e a regularização fundiária de interesse social se mostram com uma amplitude teórica de discussão, o que nos remete à necessidade de uma delimitação para melhor objetivação do seu estudo em um curso de mestrado. Assim, delimitamos o tema para o estudo das ações promovidas por uma Procuradoria Geral da Administração Pública Municipal na realização de um processo de regularização fundiária em um município do interior do estado do Espírito Santo.

A questão dos direitos sociais sempre foi algo que me sensibilizou como pessoa e profissional de Direito. Sempre me senti incomodada em verificar a existência de profissionais nessa área sem o devido compromisso com a defesa dos direitos sociais, portadores de uma visão reduzida dos problemas sociais e conduta meramente técnico-burocrática no exercício profissional. Tais elementos me impulsionaram a buscar uma formação fora da área do Direito, conduzindo-me à escolha da formação em um mestrado com escopo em políticas públicas e desenvolvimento local, situado na área de conhecimento do Serviço Social.

É importante esclarecer que venho, no momento, ocupando cargo efetivo de Procuradora Municipal, porém, sem atuação na área de regularização fundiária, motivo pelo qual esse tema foi escolhido para o desenvolvimento do presente estudo.

Assim, o leitor poderá identificar, ao longo desse trabalho, tanto a objetividade requerida para a construção de trabalhos científicos quanto a minha subjetividade. E foi nessa complementaridade dialética, representada pela objetividade-subjetividade, que me conduzi neste estudo e produzi os conhecimentos sistematizados na presente dissertação.

Ao dar início a um projeto de pesquisa, deve-se, inicialmente, analisar os assuntos de afinidade do autor, buscando dados relacionados ao tema escolhido, de modo a formular um problema de pesquisa com base nessas informações colhidas. De acordo com Lakatos e Marconi (2003), o tema seria a definição de um assunto que se deseja provar ou desenvolver, com base em fatores internos e externos, escrito de forma precisa, para que seja entendido de forma clara por quem o lerá.

Já Salvador (1982) explica que, para que se tenha uma boa delimitação do tema, é necessário distinguir o sujeito e o objeto da questão, bem como especificar os limites de extensão de cada um, ou seja, definir, principalmente, quem são as pessoas a que se refere seu tema, e que período e lugar serão usados para o desenvolvimento de sua pesquisa. Nesse sentido, o tema da pesquisa a ser realizada possui o condão de demonstrar a atuação da Procuradoria Municipal frente à garantia do direito à moradia, através da política pública de regularização fundiária em um município do interior do Espírito Santo.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A partir da definição de um tema de estudo, faz-se necessário sua contextualização em uma dada realidade, que se revele também, na formulação, assim como, a formulação de um problema de pesquisa. Lakatos e Marconi (2003) dispõem que a problematização de um tema de estudo significa que deverá ser determinado um objetivo central de indagação, que será explicado no decorrer do trabalho.

Entendendo que a problematização de um tema/objeto de estudo encontra-se intimamente imbricada no contexto real desse tema/objeto, trata-se de abordar aqui a contextualização do problema de pesquisa que conduziu este trabalho.

A questão fundiária e de ocupação dos espaços rural e urbano, bem como o acesso à moradia no Brasil, está entrelaçada com o processo de desenvolvimento socioeconômico brasileiro e a produção da desigualdade, segregação e lutas sociais de acesso à terra e à moradia. A sociedade capitalista gira em torno da contradição entre o capital e o trabalho, na qual a exploração da classe burguesa sobre a classe trabalhadora cria uma profunda desigualdade social, sendo este um dos motivos que impulsiona as classes oprimidas a lutarem por seus direitos (SCHUMPETER, 1984).

Harvey (1980) explica que, na economia capitalista, a terra representa uma mercadoria e que esta tem seu valor estabelecido a partir de duas dimensões, quais sejam: seu valor de uso e seu valor de troca. A primeira é determinada por sua utilidade, enquanto a segunda é conferida pela possibilidade de compra e venda transmitida pela mercadoria.

À medida que o capitalismo se consolidava nas cidades brasileiras, o processo de exclusão territorial tornava-se cada vez mais visível. Os diversos problemas sociais e urbanos, relacionados com a pobreza, o desemprego e a segregação urbana, empurravam para os bairros periféricos as classes menos favorecidas que, inicialmente, se alojavam em mocambos, cortiços, casas de cômodos e outras formas precárias de moradia (SCHUMPETER, 1984).

No Brasil, sua formação histórica e social revela aspectos de exclusões e desigualdades acentuadas entre as classes sociais. O desenvolvimento do capitalismo no País está marcado pela elevada concentração da renda e, dentre as múltiplas manifestações da questão social, decorrentes do capitalismo concentrador de riqueza, encontra-se a condição de acesso à terra e à habitação pelas classes trabalhadoras, que expressa desigualdades de condições habitacionais, condicionando amplas parcelas da população a moradias extremamente precárias (COUTO, 2004).

Enquanto o mercado de trabalho relegava parte da população ao desemprego, aos baixos salários, o mercado imobiliário negava “aos pobres a possibilidade de habitar no mesmo espaço em que moram os que podem pagar. Surge uma demanda

economicamente inviável, mas socialmente inegável. Desta contradição se origina a habitação social” (BONDUKI, 1998, p. 8).

Nesse sentido, Lehfeld (1983, p. 09) ensina que:

A crise habitacional, na sociedade capitalista, é resultado da não possibilidade de compra ou pagamento de aluguel por grande parte da população. Não pode ser vista como um problema conjuntural ou uma simples questão de equilíbrio entre oferta e demanda. Trata-se de uma defasagem “estabelecida” entre a necessidade social da habitação e a produção de moradias e equipamentos regulados por “leis economicistas” de desenvolvimento.

Com o aumento da especulação imobiliária e os elevados aluguéis, as formas de moradias precárias foram, aos poucos, sendo substituídas por habitações clandestinas e subumanas. Este processo resultou no fenômeno da periferização e da segregação urbana (VILLAÇA, 2001).

De acordo com o autor mencionado, o processo de segregação urbana diz respeito à concentração da população de baixa renda em regiões desvalorizadas e periféricas, onde não se verifica a presença de uma infraestrutura adequada às necessidades da população, como atividades de comércio, serviços e equipamentos culturais, ou seja, sem condições mínimas de urbanidade e de inserção efetiva à cidade (VILLAÇA, 2001).

Não obstante o aumento populacional disseminado em áreas periféricas, o acesso à moradia não era alvo de debates ou discussões por parte do poder público ou da elite brasileira. A partir de 1930 até 1980, o Estado desenvolveu iniciativas para a questão da moradia, como a propagação da ideia da casa própria à classe trabalhadora; as ações de fomento ao mercado da habitação social, com financiamentos (BONDUKI, 2008).

A década de 1980 do século XX caracterizou-se pelas reivindicações, com o surgimento de vários movimentos sociais em prol de uma reforma urbana e da formulação de leis e políticas mais equitativas, bem como da redemocratização brasileira. Como fruto dessa luta promovida pelos partidos socialistas e Movimento

dos Sem-Teto, em 1988 entrou em vigor a nova Constituição Federal, contendo um capítulo relativo à Política Urbana (BONDUKI, 2008).

Nessa linha, o artigo 182, da Constituição Federal, estabelece que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. No artigo 21, inciso XX, da Carta Cidadã, declara-se que compete a União instituir diretrizes básicas para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte público (BRASIL, 1988).

Já o inciso IX, do artigo 23, da Carta Magna, previu, como competência comum dos entes federativos, a promoção dos programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988).

Da necessidade criada pelo artigo 182, juntamente com os artigos 21, inciso XX, 23, inciso IX e 183, todos da Constituição Cidadã (BRASIL, 1988), encontram-se os fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade, que foi instituído pela Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), que estabelece as diretrizes gerais da política urbana, possuindo cinco capítulos: primeiro capítulo – diretrizes gerais; segundo capítulo – dos instrumentos da política urbana; terceiro capítulo – do Plano Diretor; quarto capítulo – da gestão democrática da cidade; quinto capítulo – disposições gerais.

Pereira (2003, p. 13) divide o Estatuto da Cidade da seguinte forma: “o capítulo das diretrizes gerais define o objetivo da política urbana, [...], prevendo o parcelamento do solo urbano que tem, por exemplo, a regularização fundiária”.

No que tange à procuradoria municipal, mister esclarecer que a Constituição Federal inseriu o capítulo das “funções essenciais da justiça”, contemplando a advocacia pública, que, no artigo 132, dispõe de forma expressa que as Procuradorias do Estado e do Distrito Federal são organizadas em carreira, na qual o ingresso é por meio de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, em todas as fases, para exercício da representação judicial e da consultoria

jurídica das respectivas unidades federadas, compondo uma das carreiras de Estado (BRASIL, 1988).

Em que pese o município seja um ente federativo, a Constituição Federal não previu expressamente a atuação da Procuradoria Municipal e, em razão dessa omissão do legislador constituinte, acredita-se que, pelo Princípio da Simetria Constitucional, o município também observa o artigo 132 da Carta Magna. Isso porque, o artigo 30 da Constituição Federal dispõe acerca das competências dos municípios, dando autonomia e independência, inclusive para legislar a favor do interesse local (BRASIL, 1988).

Partindo desse pressuposto, a Procuradoria Geral do Município (PGM) torna-se um importante órgão na perspectiva do desenvolvimento local, quando a própria Constituição prevê como competência jurídica a análise das atuações necessárias ao desenvolvimento de uma cidade, garantindo a população de baixa renda o direito à moradia, através da regularização fundiária de interesse social. Neste sentido, o Decreto Federal nº 9.310/2018 dispõe, no artigo 1º, que:

Art. 1º: Ficam instituídos as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana - Reurb, a qual abrange as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes. (BRASIL, 2018)

Apesar da suposta relevância da Procuradoria Municipal, suspeita-se que pouco se sabe da atuação desse órgão, motivo pelo qual se torna imprescindível o estudo de caso proposto nesse trabalho, que tem por finalidade analisar a atuação da Procuradoria Municipal nas ações de regularização fundiária de interesse social em um município do interior do Espírito Santo, com vistas a apreender sua atuação na execução de política pública voltada à garantia do direito à moradia e ocupação do espaço urbano por famílias de baixa renda, definida por ato do Poder Executivo municipal.¹

¹ De acordo com o Decreto Municipal nº 1257/2018, “[...] considera-se como baixa renda aqueles que possuem renda familiar de até 03 (três) salários mínimos vigentes no país”.

Política pública é aqui concebida como o conjunto de estratégias, ações, programas e serviços desenvolvidos pelo Estado com vistas ao atendimento das necessidades e direitos sociais da população por meio da oferta de bens e serviços públicos, destinados a fortalecer a proteção social dos indivíduos e garantir oportunidade de acesso aos recursos existentes na sociedade. Constitui-se responsabilidade do Estado efetivar políticas públicas abrangentes, para todos os cidadãos, favorecendo o desenvolvimento social (CANOTILHO, 1999).

Em termo de desenvolvimento local, o município aparece com um “status”, até então não visto, que merece maior apoio na questão da segurança jurídica dos atos necessários para implantar a regularização fundiária, atendendo a população com renda baixa.

Neste contexto real até aqui referido, o problema de pesquisa despontou na forma de uma questão, que se buscou responder por meio da utilização conjugada de elementos teóricos e metodológicos, e se expressa na forma da seguinte pergunta: a atuação da Procuradoria Municipal em ações de regularização fundiária de interesse social, como parte de uma política pública, produz efeitos na garantia do direito à moradia e ocupação do espaço urbano por pessoas de baixa renda? Foi tomando essa indagação como guia que se elaborou os objetivos do estudo, apresentados a seguir.

1.2 OBJETIVOS

Como todo e qualquer tipo de pesquisa, é importante dar início às investigações já com objetivos traçados do que se busca analisar e demonstrar aos leitores do trabalho, sendo assim, para Gil (2002), os objetivos de um trabalho podem ser definidos como sendo as finalidades que são propostas para tentar desenvolver o raciocínio da problemática. O autor recomenda que sejam usados verbos de ação para definir os objetivos do trabalho, em termos claros e precisos, de modo a informar as metas a serem alcançadas.

Dessa forma, constituiu-se objetivo geral do presente estudo analisar a atuação da Procuradoria Municipal nas ações de regularização fundiária de interesse social em

um município do interior do Espírito Santo, com vistas a apreender sua ação na execução de política pública voltada à garantia do direito à moradia e ocupação do espaço urbano por pessoas de baixa renda.

Esse objetivo possui um desdobramento em quatro objetivos secundários, a saber: (1) identificar as ações desenvolvidas pela Procuradoria Municipal no processo de regularização fundiária de interesse social para apreender como essas ações efetivam a legalização da posse para famílias de baixa renda; (2) destacar o papel do Estado para a materialização do uso e ocupação do espaço urbano por pessoas de baixa renda, com vistas a refletir sobre a efetividade da implementação de políticas públicas para o enfrentamento das desigualdades sociais; (3) identificar dificuldades e desafios relacionados à atuação da Procuradoria Municipal no processo de regularização fundiária de interesse social, com a intenção de verificar fragilidades, tensões e contradições existentes nesse processo; e (4) identificar contribuições resultantes da ação da Procuradoria Municipal no processo de regularização fundiária de interesse social, de modo a refletir criticamente sobre a atuação da PGM na legalização da posse e na garantia do acesso à moradia e ocupação do espaço urbano para pessoas de baixa renda.

1.3 JUSTIFICATIVA

Realizada a escolha do tema, sua delimitação e problematização, é importante demonstrar ainda a justificativa de escolha para o desenvolvimento do presente estudo.

Para Gil (2002), a justificativa da pesquisa é uma apresentação inicial do projeto, que pode incluir fatores que determinaram a escolha do tema, sua relação com a experiência profissional ou acadêmica do autor, assim como sua vinculação à área temática e a uma das linhas de pesquisa do curso de pós-graduação, ou até mesmo, referência a sua possível contribuição para o conhecimento de alguma questão teórica ou prática ainda não solucionada. Com base nessa acepção, foi tecida a justificativa que aqui se apresenta.

O interesse na realização deste estudo surgiu quando da inserção enquanto discente no Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – Emescam, com especial interesse pelo desenvolvimento de estudo relacionado a uma de suas linhas de pesquisa, denominada Serviço Social, Processos Sociais e Sujeitos de Direito. Essa linha de pesquisa reúne estudos sobre pobreza, moradia, direitos sociais, entre outros, a partir de sua mediação crítica com as múltiplas expressões da questão social e os aspectos fundantes da realidade concreta.

Nesse contexto, o presente estudo encontra uma justificativa para sua realização, fundada na necessidade de investimento teórico-metodológico direcionado à produção de conhecimentos relacionados aos direitos sociais, com vistas a ampliar os já existentes na área de políticas públicas, especialmente daqueles relacionados à garantia do acesso à moradia.

A justificativa social para a realização do presente estudo baseia-se na possibilidade de produzir reflexões a respeito da garantia do direito social de acesso à moradia, e na oportunidade de contribuir para a mudança da realidade local, quando se implementa a política pública necessária, garantindo a moradia àqueles definidos por lei como baixa renda, bem como a cidadania através do acesso aos serviços públicos básicos que se constituem em direitos fundamentais, também previstos na Carta Magna.

Em termos pessoais, o interesse pelo estudo decorre da minha atuação profissional como ocupante do cargo público efetivo de Procuradora Municipal, que aqui se reconhece como um dos atores incluídos na responsabilidade de contribuir, no âmbito da legalidade das ações municipais, para a viabilização da execução de políticas públicas locais a serem desenvolvidas no escopo de uma administração municipal.

O movimento do real também justifica o interesse no ingresso em um curso de mestrado, com vistas a arregimentar e produzir conhecimentos sobre a realidade que afeta os direitos sociais e sua materialização em forma de políticas públicas. Neste caso, aqui se assinala que, o Município pesquisado passou por uma crescente mudança em termos econômico-sociais nos últimos anos. Muitas indústrias se

instalaram, várias oportunidades de emprego foram surgindo, num movimento que deu lugar ao crescimento urbano desordenado, com ocupação ilegal de algumas áreas urbanas, na ausência de políticas públicas habitacionais.

Dessa forma, a partir do momento que o Município percebeu a necessidade de se preocupar com o sistema habitacional, atendendo as legislações recentes que surgiram sobre o tema, houve a iniciativa, pela Procuradoria Municipal, em atuar na política pública de regularização fundiária desses espaços ocupados de forma ilegal.

A escolha por estudar a realidade desse município, na regularização fundiária, decorre do interesse em contribuir para a produção de reflexões a respeito da atuação da Procuradoria Municipal como agente ativo na garantia de acesso aos direitos sociais. Um estudo realizado por Fedozzi (2000) revela que, o município de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, foi o pioneiro na atuação direta da Procuradoria Municipal na política pública de regularização fundiária, demonstrando, com isso, a viabilidade da atuação direta da Procuradoria Municipal em matérias de políticas públicas para a garantia de atendimento de direitos sociais, dentro da legalidade de suas ações.

Esse pioneirismo, segundo Fedozzi (2000), é fruto da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, em que os próprios moradores lutaram por seus direitos, e se reuniram para legalizarem suas terras.

Nesse sentido, justifica-se a escolha deste tema como forma de ressaltar a importância do envolvimento do jurídico, através das Procuradorias Municipais, para atuação na política pública da regularização fundiária, considerando que esse órgão detém o conhecimento necessário para proporcionar a entrega de títulos aos beneficiários, sempre obedecendo as regras legais impostas.

Também fez parte do meu interesse, nesse estudo, compreender como se dá o processo de formulação e implementação de uma política pública no contexto real para o qual a política foi prevista em lei.

Em termos da relevância social desse estudo, acredito que isso consista na possibilidade de se verificar as mudanças sociais implementadas nos assentamentos irregulares que serviram de base para o processo de regularização fundiária, uma vez que, a Constituição Federal garante a todos os cidadãos o direito a uma moradia digna, ou seja, não apenas o título da propriedade, mas também o acesso aos serviços públicos, tais como água, luz, transporte, unidades de saúde, educação e de assistência social, dentre outros.

Quanto à relevância científica desse estudo, por sua vez, considero que esta encontra-se assentada na produção de conhecimentos que contribuem ampliar aqueles já existentes sobre regularização fundiária de interesse social, especialmente pelo recorte do tema, com ênfase na ação da Procuradoria Municipal para a efetivação do direito à moradia, na área de conhecimentos do Serviço Social e afins.

1.4 ESTRUTURA GERAL DA DISSERTAÇÃO

Tendo em vista que nos itens anteriores foram expostas as informações que introduzem e apresentam o estudo em uma visão geral, ressaltando-se a importância do mesmo, a justificativa da sua realização, seus objetivos, importa, neste momento, informar a forma como se encontra organizada a estrutura dessa Dissertação.

Após este capítulo introdutório, que compõe a primeira parte do trabalho, tem-se o segundo capítulo, que se destina a apresentar a metodologia de pesquisa empreendida para a elaboração dessa Dissertação. Esse capítulo contém a descrição dos métodos, técnicas e procedimentos da pesquisa realizada, com vistas a esclarecer ao leitor a construção teórico-metodológica do estudo desenvolvido.

Na sequência, o terceiro capítulo destaca os fundamentos teóricos que embasam a abordagem do tema de estudo. Dessa forma, nele são abordados os elementos que envolvem o direito à moradia e sua importância para a efetivação de programas de regularização fundiária; Plano Nacional de Habitação e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, dois importantes mecanismos que influenciam na formalização da política pública de regularização fundiária de interesse social; e a regularização fundiária, na correlação com o debate sobre território e normativas

legais existentes que a regulamentam como importante política pública no campo social.

Com o suporte desses conhecimentos teóricos, adiante, o quarto capítulo, é dedicado à apresentação dos resultados da pesquisa, contemplando a análise sobre a atuação da Procuradoria Municipal nas ações de regularização fundiária de interesse social em um município do interior do Espírito Santo, e demonstrando sua ação na execução de política pública voltada à garantia do direito à moradia e ocupação do espaço urbano por pessoas de baixa renda.

Encerrando a Dissertação, encontram-se dispostas as considerações finais, cujo texto consiste em uma breve síntese conclusiva sobre o trabalho realizado, sem o intuito de exaurir o tema.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

Para um bom desenvolvimento da pesquisa, deve-se ter em mente a adoção de ferramentas heurísticas necessárias para que a conduta científica do pesquisador possa conduzi-lo ao alcance dos objetivos desejados. A palavra metodologia significa dizer quais são as técnicas utilizadas para buscar o conhecimento, quais os estudos que devem ser feitos para se chegar a um objetivo. Nesse sentido, constitui-se o entendimento de Lakatos e Marconi (2003, p.83) que:

[...] o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

Lakatos e Marconi (2003) citam vários tipos de métodos que podem ser usados para se chegar ao objetivo final de uma pesquisa. Além disso, também fazem referência a algumas técnicas de pesquisa, concebidas como “[...] um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas, a parte prática” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.174).

Partindo das concepções acima mencionadas, trata-se agora de apresentar os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa desenvolvida para a realização dessa Dissertação.

A presente pesquisa desenvolvida possui abordagem qualitativa, de natureza exploratória, cujo delineamento será o estudo de caso, que, segundo Gomes (2009), permite estudar as especialidades de cada sociedade, explorando o conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema investigado. Está fundamentada epistemologicamente em referencial crítico marxista de investigação da realidade, que possibilitará a aproximação da pesquisadora com a realidade estudada e o processo sócio-histórico de conformação do objeto em estudo, sendo que este referencial pode ser explicado da seguinte forma:

Tal entendimento aponta para uma visão crítica dialética de que o quantitativo e o qualitativo se interpenetram. Nesta visão, dizem Santos Filho e Gamboa, as duas dimensões não se opõem, mas se inter-relacionam como duas faces do real num movimento cumulativo, transformador, de tal maneira que não

podemos concebê-las uma sem a outra, nem numa separada da outra (MARQUES, 1997, p. 22-23).

A pesquisa parte, portanto, da compreensão de que conhecer o objeto na sua realidade requer o conhecimento das múltiplas determinações e contradições inerentes ao movimento do objeto na realidade social (MARQUES, 1997).

Trazendo para o objeto de pesquisa em questão, a saber: a atuação da Procuradoria Geral do Município no processo de regularização fundiária direcionado a famílias de baixa renda em um município do interior do Espírito Santo, o fato de pesquisar um processo social requer a adoção de uma abordagem metodológica que permita a consideração e análise do objeto em movimento. Por essa razão, adotou-se a abordagem qualitativa de pesquisa.

A pesquisa qualitativa se caracteriza como aquela em que se busca a compreensão detalhada dos significados e características situacionais representadas por fenômenos e fatos sociais vividos por pessoas e grupos sociais. Justifica-se sua utilização tendo em vista o interesse na obtenção de dados não mensuráveis quantitativamente, porém, capazes de contribuir na análise da atuação da PGM, no que toca às ações de regularização fundiária para famílias de baixa renda em município do interior do estado pesquisado (MINAYO, 2001). Por permitir uso de amostra pequena, vai ao encontro do delineamento deste estudo.

A natureza exploratória da pesquisa é explicada diante da necessidade de contribuir para o incremento de conhecimentos sobre o objeto de estudo e a necessidade de buscar por mais informações, sendo estas capazes de obter nova percepção acerca dele. Gil (2019) aponta que uma pesquisa de natureza exploratória, embora bastante flexível, na maioria das vezes, desenvolve-se na forma de estudo de caso.

O estudo de caso é muito utilizado em pesquisas realizadas no âmbito das ciências sociais, cujo delineamento permite o detalhado conhecimento do objeto que se deseja estudar, sendo considerado por Gil (2008, p. 54) como “[...] o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real [...]”. Para esse autor, o estudo de caso se mostra adequado ao estudo de situações concretas nas suas particularidades, sendo recomendado quando há

pouco conhecimento sobre determinado assunto e está se propondo o passo inicial da apreensão da realidade.

Nas pesquisas sociais, pode-se empregá-lo para investigar tanto a vida de uma pessoa quanto a existência de uma entidade de ação coletiva, nos seus aspectos sociais e culturais (GIL, 2008). Por essa razão, consideramos que sua característica metodológica, aqui destacada, nos permitiu adotá-lo na pesquisa desenvolvida, tendo em vista nosso interesse em estudar uma realidade particular, representada pela atuação da Procuradoria Geral de um município específico, nas ações de regularização fundiária realizadas pela gestão pública desse município.

A pesquisa foi desenvolvida no contexto de um município situado na Região Norte do estado do Espírito Santo, na especificidade da atuação da Procuradoria Geral do Município, na interface da política pública municipal voltada à regularização fundiária para a garantia do direito à moradia de famílias de baixa renda.

O município é considerado de porte médio², com população estimada em 173.555 habitantes, segundo dados do IBGE (2019), tendo como base da economia a indústria moveleira, de repercussão nacional, a agricultura e a pecuária, para economia local e, se destaca, ainda, no ramo do petróleo e gás natural.

Constituíram-se participantes da pesquisa 03 (três) representantes da Procuradoria Geral do município estudado. Além desses, foram incluídos na pesquisa 01 (uma) assistente social, funcionária da Prefeitura Municipal, 01 (um) membro (o Presidente) da Associação de Moradores do bairro onde foi realizada a regularização fundiária, 10 (dez) beneficiários do processo de regularização fundiária de interesse social, realizado pela Prefeitura do município, com atuação direta da PGM. Os representantes das famílias beneficiárias entrevistadas foram escolhidos de forma aleatória pelo Presidente da Associação do bairro onde ocorreu a pesquisa.

² Critério de classificação adotado pelo IBGE, segundo o qual as cidades de porte médio possuem uma população entre 100.000 e 500.000 habitantes. (FRANÇA, 2007)

Oportuno ressaltar que com a pandemia do Coronavírus, enfrentada no cenário mundial, que inclui o Brasil em todo seu território, a pesquisa foi conduzida com cautela, observando-se os cuidados necessários, razão pela qual os servidores do município estudado foram entrevistados, de forma presencial, em dias e horários distintos na sala em que cada um exerce o seu trabalho diário, como forma de evitar aglomeração e o contato com outros ambientes não utilizados em seu cotidiano. Foi seguindo essa conduta sanitária que foram coletados os dados e informações importantes para o alcance dos objetivos da pesquisa, principalmente no que concerne a função de cada indivíduo para a estruturação da regularização fundiária.

Para entrevistar os beneficiários, foi inicialmente estabelecido contato telefônico com o Presidente da Associação de Moradores do bairro pesquisado para (entrevistá-lo), uma vez que, fora muito citado nas entrevistas realizadas com os servidores públicos e, posteriormente, o mesmo entrou em contato com representantes de famílias beneficiárias, procedendo com o agendamento das entrevistas em dois sábados distintos e as entrevistas ocorreram numa sala reservada na sede da Associação do bairro pesquisado.

A entrevista foi conduzida pela pesquisadora, com atenção voltada à fala, tonalidade de voz, emoções, gestos e expressões corporais dos entrevistados, tendo sido preservada a privacidade e confidencialidade na relação entre pesquisadora e participantes da pesquisa.

O procedimento de coleta de dados adotados nesta pesquisa consistiu na utilização da técnica de entrevista semiestruturada, com roteiro elaborado pela própria pesquisadora, contendo perguntas abertas (APÊNDICE A), tendo como finalidade a obtenção de informações sobre a atuação da Procuradoria Municipal no processo de regularização fundiária e na garantia do acesso à moradia e ocupação do espaço urbano para pessoas de baixa renda, bem como a percepção dos beneficiários sobre o processo de regularização fundiária.

Considerando o referencial crítico marxista de investigação da realidade, utilizado nesta pesquisa, através das falas dos entrevistados, esta pesquisadora comparou o movimento feito no município estudado, de acordo com a revisão bibliográfica

existente sobre o assunto, de modo a demonstrar a relação entre o mundo teórico e o real.

Visando assegurar o registro fidedigno dos dados, as entrevistas foram gravadas com utilização de aparelho celular, mediante autorização do participante e, posteriormente, submetidas ao tratamento analítico dos dados.

No que se refere a análise de conteúdo, foi aplicada a técnica descrita por Bardin (2011), que, a referida autora assim a explica:

O que é a análise de conteúdo atualmente? Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a 'discursos' (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. O fator comum dessas técnicas múltiplas e multiplicadas - desde o cálculo de frequências que fornece dados cifrados, até a extração de estruturas traduzíveis em modelos - é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência (BARDIN, 2011, p. 15).

Para a análise de conteúdo ser feita de maneira satisfatória, Bardin (2011) destaca uma técnica em que três etapas devem ser observadas, quais sejam: pré-análise, exploração do material (tratamento dos resultados obtidos) e interpretação. Na primeira etapa, deve-se organizar os materiais e ver o que está disponível, ou seja, avaliar o que faz sentido para ser analisado, e o que ainda precisa ser coletado.

Na segunda etapa, deve ser feita uma codificação e categorização do material, iniciando pela codificação do material, através de um recorte das unidades de registro, que podem ser por meio da palavra, do tema, do objeto ou referente, do personagem, do acontecimento ou do documento, para selecionar as unidades de contexto, em que deve ser considerado o custo e a pertinência, chegando-se a enumeração, de acordo com os critérios pré-estabelecidos. Depois da codificação, deve ser feita a categorização, que, segundo a autora, seguirá algum dos seguintes critérios: semântico, sintático, léxico ou expressivo.

Após a análise do material coletado, com a posterior categorização do conteúdo obtido, passa-se a terceira etapa, que se destina ao tratamento, propriamente dito, dos resultados obtidos, e sua interpretação em relação ao estudo proposto. Sendo assim, essa etapa, segundo Bardin (2011), pode ser feita por meio da inferência, na

qual o pesquisador irá se apoiar em elementos constitutivos da comunicação, quais sejam, a mensagem (significação e código que deseja passar), o seu suporte ou canal, o emissor e o indivíduo receptor da mensagem, construindo assim, a interpretação do que a mensagem e o conteúdo querem passar em relação ao tema pesquisado.

Com base na análise de conteúdo descrita por Bardin (2011), as entrevistas feitas nesta pesquisa foram, inicialmente, lidas e organizadas com atenção por esta pesquisadora, na qual pode-se observar se o material coletado era suficiente para estudo do tema proposto neste trabalho, verificando-se que sim, o material adquirido respondia todas as questões que envolvem a matéria e, posteriormente, as mesmas foram categorizadas de acordo com as unidades de registro, ou seja, agrupadas conforme suas semelhanças representativas para os objetivos do estudo, permitindo compor, assim, as categorias de análise.

Dessa forma, a partir do conteúdo das entrevistas concedidas pelos membros da Procuradoria Geral do município estudado e pela assistente social, funcionária da Prefeitura Municipal, foi possível construir a primeira categoria temática de análise denominada de “O processo de regularização fundiária sob ação da Procuradoria Geral do município pesquisado”. Já o conteúdo presente nas entrevistas realizada com o membro (Presidente) da Associação de Moradores do bairro onde foi realizada a regularização fundiária, bem como com os 10 (dez) beneficiários do programa, possibilitou a construção da segunda e terceira categorias temáticas de análise, respectivamente denominadas de “O reconhecimento da importância da regularização fundiária pelos beneficiários da política pública”, e “A análise da regularização fundiária no mundo fático e real”.

As categorias temáticas de análise construídas com a utilização da técnica de análise de conteúdo de Bardin são devidamente apresentadas e tratadas analiticamente no quarto capítulo dessa Dissertação, representando a última etapa da técnica, que representa o tratamento e interpretação dos resultados.

3 O DIREITO À MORADIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: REVISÃO DE BIBLIOGRAFIA

Este capítulo se dedica à contextualização teórica do tema de estudo, apresentando os construtos, concepções, definições e conceitos inerentes a ele, contendo os pressupostos teóricos que dão fundamentação ao estudo, assim como as contribuições proporcionadas por outros autores que se dedicam à abordagem do tema.

A construção desse capítulo se fez, portanto, fundamentada em concepções que enfocam a questão habitacional no Brasil, tomadas a partir de uma perspectiva crítica histórico-social, com destaque para a regularização fundiária de interesse social. Para tanto, busca destacar aportes teóricos e autores que debatem e produzem conhecimentos a respeito do direito à moradia, ao território e a regularização fundiária, aqui tomadas como categorias de debate teórico.

3.1 DIREITO À MORADIA: CONTEXTO HISTÓRICO

Segundo Maricato (2001), o processo de urbanização no Brasil teve início durante o século XX e isso se explica pelo fato de que houve um fluxo de pessoas provenientes tanto de movimentos migratórios internos quanto de processos de imigração, além de se levar em consideração o êxodo rural, uma vez que, o desenvolvimento nacional centrava-se no modelo agrário-exportador.

A mesma autora destaca que os eventos históricos, como a libertação dos escravos e a Proclamação da República, traçaram o percurso das cidades brasileiras, porém, junto com tais acontecimentos não se pensou nas condições urbanas (MARICATO, 2001). Para Veríssimo, Bittar e Alvarez (2001, p. 52):

A infraestrutura urbana não estava preparada para a grande migração de ex-escravos e estrangeiros ocorrida na última década do século XIX, e foi necessário expandir, alargar e até mesmo novas artérias e bulevares para absorver este novo trânsito, visto que as reformas realizadas ao daquele século jamais qualificaram com precisão a dimensão do futuro.

Lehfeld (1988) ensina que, como a maior parte da população era formada por escravos, que viviam com os seus senhores, o direito à moradia não era prioridade. Somente em 1888, com a libertação dos escravos com a Lei Áurea, os ex-escravos buscaram a sua sobrevivência nas cidades, vendendo sua força de trabalho, porém, continuavam privados do acesso à moradia.

Isso porque já vigorava no país a Lei nº 601, de setembro de 1850, conhecida como a Lei das Terras, que reconhecia o direito de propriedade privada da terra, a qual estabelecia critérios para aquisição, sendo possível ser proprietário somente quem pagasse pelas terras, o que impedia o acesso aos ex-escravos (BRASIL, 1850). Nas palavras de Lehfeld (1988, p. 07):

[...] E, pela mesma lei de terras, eles foram impedidos de se apossarem de terrenos e, assim, de construírem suas moradias: os melhores terrenos nas cidades já eram propriedade privada dos capitalistas, dos comerciantes etc. Esses trabalhadores negros foram, então, à busca do resto, dos piores terrenos, nas regiões íngremes, nos morros, ou nos manguezais, que não interessavam ao capitalista. Assim, tiveram início as favelas. A lei de terras é também a "mãe" das favelas nas cidades brasileiras (Grifos meus).

Ao final do século XIX e início do século XX, as cidades brasileiras começaram a presenciar o crescimento da população urbana. Entretanto, somente na década de 1930 do século passado que se inicia um processo de transformação, com a mudança do modelo agrário-exportador para o modelo urbano-industrial, o que corrobora com o pensamento defendido por alguns autores de que, na Era Vargas, em 1937, com a implementação do Estado Novo, o governo incentivou a industrialização, tornando a área urbana mais atrativa. Sobre o assunto, Milton Santos (1986, p.2) afirma:

Não foi só o governo. A sociedade brasileira em peso embriagou-se, desde os tempos da abolição e da república velha, com as idealizações sobre progresso e modernização. A salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já havia chegado. Então era só vir para elas e desfrutar de fantasias como emprego pleno, assistência social providenciada pelo Estado, lazer, novas oportunidades para os filhos. Não aconteceu nada disso, é claro, e, aos poucos, os sonhos viraram pesadelos.

É claro que os centros urbanos não estavam preparados para receber esse número de pessoas, ocasionando problemas de trabalho, moradia, educação, saúde, dentre outras necessidades humanamente básicas e sociais. Para ilustrar essa

situação, Veríssimo, Bittar e Alvarez (2001, p. 96) descrevem a cidade do Rio de Janeiro da seguinte forma:

Na parte central da cidade, local de cortiços e habitações coletivas, assim como na zona portuária, concentradora de grande parte da população de baixa renda, composta por imigrantes e ex-excravos, as condições sanitárias e de moradia eram as piores possíveis [...].

Pequeno (2008) explica que foi nesse contexto que surgiram as áreas irregulares e os aglomerados urbanos. Buscava-se a solução para uma vida melhor na cidade, entretanto, não se tinha onde morar, e a partir disso foram se formando os cortiços, favelas, ocupação de áreas ilegais, de preservação ambiental, etc.

A habitação se tornou, portanto, uma demanda histórica a ser respondida pelo Estado, pois o desenvolvimento das cidades brasileiras não comportou, espontaneamente, a inclusão de todos ao acesso à moradia.

Vale ressaltar que, os artigos 89, inciso III, e 84, inciso III, das Constituições Federais de 1946 (BRASIL, 1946) e de 1967 (BRASIL, 1967), respectivamente, consideravam como crime de responsabilidade do Presidente da República atentar contra um direito social, que neste caso, englobava, implicitamente, o acesso à moradia.

Para Wanderley (2009), os anos 1980 e 1990, no século XX, foram marcados pela concentração da pobreza urbana, aumento do número de favelas, de loteamentos irregulares, ilegalidade na ocupação do solo, agressões ao meio ambiente, aumento da violência urbana, recuo dos investimentos públicos em saneamento e políticas urbanas. Mas, por outro lado, essas décadas são significativas para a politização da questão urbana. Surgem inúmeros atores nas cidades, como os movimentos sociais que lutam por moradia, regularização fundiária, políticas públicas, recursos para a habitação, organizações profissionais e, com destaque, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, sendo este responsável pela mobilização de diversos setores (populares, profissionais e acadêmicos) pela aprovação da Emenda Popular da Reforma Urbana durante o período da Assembleia Constituinte.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o direito à moradia continua previsto de forma implícita, contudo, por advento da Emenda Constitucional nº

26/2000, em seu artigo 6º, o direito à moradia passa a compor o rol dos direitos sociais, a saber: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido vemos que: “[...] os direitos sociais visam à melhoria das condições de existência dos indivíduos, mediante prestações positivas do Estado, as quais consistem na atividade estatal, tendente à criação de serviços relativos aos direitos inseridos no referente artigo” (INÁCIO, 2002, p. 42-43).

Um dos motivos para inclusão do direito à moradia na Constituição é a associação direta ao princípio da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro. Para Sarlet (2011, p. 80):

O nosso constituinte de 1988 [...] além de ter tomado uma decisão fundamental a respeito do sentido, da finalidade e da justificação do exercício de poder estatal e do próprio Estado, reconheceu categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui em si a finalidade precípua, e não o meio da atividade estatal.

Isso significa reconhecer o ser humano como o centro e o fim do direito, sendo o valor supremo da Carta Magna. De acordo com Alexandre de Moraes (2002, p. 128):

A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se em um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.

Por tal razão, é considerado como princípio norteador das políticas públicas, uma vez que, é dever do Estado criar ações e programas visando a proteção do ser humano contra qualquer tipo de tratamento degradante e discriminação odiosa, assegurando-o condições materiais mínimas de sobrevivência, sem as quais não há que falar em dignidade humana. Para Luis Roberto Barroso (2009, p. 158):

[...] a dignidade está subjacente aos direitos sociais materialmente fundamentais, em cujo âmbito merece destaque o conceito de mínimo existencial. Para ser livre, igual e capaz de exercer sua cidadania, todo indivíduo precisa ter satisfeitas as necessidades indispensáveis à sua existência física e psíquica. Vale dizer: tem direito a determinadas prestações e utilidades elementares. O direito ao mínimo existencial não é, como regra, referido expressamente em documentos constitucionais ou internacionais, mas sua estatura constitucional tem sido amplamente reconhecida. E nem poderia ser diferente. O mínimo existencial constitui o núcleo essencial dos direitos fundamentais em geral e seu conteúdo corresponde às pré-condições para o exercício dos direitos individuais e políticos, da autonomia privada e pública.

Dentro dessas condições mínimas para uma existência digna verifica-se o direito social à moradia, que tem como núcleo básico o direito de viver com segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços e infraestrutura; custo de moradia acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural (PANSIERI, 2008).

Novelino (2016) esclarece que a ideia de um direito social não reside apenas em garantir o acesso a qualquer moradia, mas o acesso a uma moradia digna, uma vez que, a dignidade da pessoa está atrelada a toda noção de um direito. Além disso, se fosse para simplesmente dar acesso a uma moradia qualquer, sem requisitos mínimos de dignidade, bastar-se-ia deixar pessoas vivendo em cortiços, casebres, em locais de risco e em situações afins.

Sendo assim, o processo de regularização fundiária possui relação com a garantia de direitos fundamentais, principalmente os sociais, uma vez que, o acesso a moradia, na qual se insere a regularização fundiária, resguarda o atendimento ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, segundo o qual cita-se o entendimento de Abbagnano (2012, p. 326):

Como princípio da dignidade humana entende-se a exigência enunciada por Kant como segunda fórmula do imperativo categórico: “Age de tal forma que trates a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre com um fim e nunca unicamente como meio”. Esse imperativo estabelece que todo homem, aliás, todo ser racional, como fim em si mesmo, possui um valor não relativo (como é, p. ex., um preço), mas intrínseco, ou seja, a dignidade. “O que tem preço pode ser substituído por alguma outra coisa equivalente; o que é superior a qualquer preço, e por isso não permite nenhuma equivalência, tem dignidade”. Substancialmente, a dignidade de um ser racional consiste no fato de ele “não obedecer a nenhuma lei que não seja instituído por ele mesmo”.

Tendo em vista o que fora citado, nota-se que o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana tem relação com o fato de que não há mensuração de valor referente à pessoa humana, mas sim a busca por sua dignidade, sendo esta considerada como um valor constitucional, que rege todas as normas do ordenamento jurídico brasileiro.

Mota (2018) destaca que o avanço da industrialização e o crescimento dos centros urbanos nacionais são fatores que agravam os problemas urbanos de violência e desemprego, inundações e deslizamentos, falta de equipamentos urbanos e excesso de demanda por serviços públicos, fazendo com que o acesso à moradia seja precário, ressaltando, assim, a necessidade da efetivação de políticas habitacionais.

Além disso, Tartuce (2018) expõe que os problemas atuais no âmbito urbano, por exemplo, habitações em situações precárias, reflete os problemas do passado, em que a ênfase das políticas públicas nunca foi relacionada ao acesso digno a moradia, mas sim ao crescimento econômico, fazendo com que, em certo momento da história, surgisse uma preocupação do legislador em buscar uma regularização possível dessas áreas precárias, por institutos jurídicos diversos.

Esse pensamento reflete diretamente no fato da legislação acerca da regularização fundiária ser recente, uma vez que, a regularização, ao que tudo indica, não era uma preocupação primária das políticas públicas, mas sim o desenvolvimento urbanístico e econômico das cidades, com melhorias no transporte e no trânsito, fazendo com que, por muitos anos, um dos direitos fundamentais não fosse consumado, qual seja, o direito à moradia, intrinsecamente ligado ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Acerca desse assunto, é importante ressaltar o entendimento de Marchi (2019, p. 27), qual seja:

A dignidade humana não autoriza mais que parcela significativa da população seja mantida na clandestinidade, na incerteza. A Regularização Fundiária ainda tem outro benefício, o de mitigar a manipulação da população envolvida, retirando dela a opção de escolher, pela sua própria vontade, o seu destino. A titulação e o alcance da propriedade oportunizam maior liberdade aos cidadãos beneficiados.

É certo que o Brasil passa por uma revolução sem precedentes no que concerne à publicidade. E isso é profícuo para o desenvolvimento do País. E

transmutar a moradia para propriedade exige obrigatoriamente que se acesse o registro público imobiliário, ao qual está afeta ampla publicidade. A Regularização Fundiária também vai ao encontro de se mitigarem situações clandestinas, oportunizando ampla publicidade através da matriculação de cada parcel regularizada.

Dessa forma, verificam-se vastos pontos positivos que a regularização fundiária representa no cenário brasileiro, pois a partir dela tem-se a garantia do direito à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, além de oportunizar que a população carente exerça seu direito à propriedade (BRASIL, 1988).

Melo (2010) destaca, inclusive, que a regularização fundiária é uma forma de diminuir as desigualdades sociais, que só poderá se concretizar no momento em que estiver garantido o direito à moradia aos mais necessitados, uma vez que, a moradia digna eleva o pleno desenvolvimento do indivíduo, assegurando-lhe ainda um adequado nível de vida.

Nesse sentido, Canuto (2010) argumenta que morar é uma necessidade básica de qualquer pessoa, pois viver é ocupar um espaço no território, razão pela qual o direito à moradia depende de uma atuação forte do Poder Público – que também é responsável pelo saneamento básico e manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado –, e todos esses fatores atrelados trazem a dignidade para cada cidadão.

Lígia Melo (2010) destaca também, que a regularização fundiária de interesse social é uma excelente alternativa de investimento e de inclusão social, pois assim, a área urbana poderá ser usufruída de forma responsável, envolvendo toda a comunidade, fazendo com que todos participem e se responsabilizem pela regular utilização da área conquistada.

Diante desses entendimentos, verifica-se que a política pública de regularização fundiária é necessária para garantir o direito à moradia dos cidadãos, além de concretizar o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, princípio esse basilar a qualquer demanda pública.

Moraes e Dayrell (2008) consideram que o direito à moradia compreende alguns componentes essenciais, dentre eles, o fato de que a moradia deve ser habitável, com condições adequadas de espaço e proteção contra as variações ambientais; é necessário que haja uma segurança jurídica da posse, com acessibilidade a pessoas portadoras de deficiência, e a serviços e infraestrutura necessários à saúde, segurança, conforto e alimentação; bem como que os materiais usados na construção e demais requisitos respeitem a expressão da identidade cultural das comunidades e grupos sociais.

Oliveira (2017, p. 37) pontua que, o “[...] Direito à moradia é Direito humano que, em toda a sua extensão, se coloca entre o privado e o social, abrindo margem para a constante análise fenomenológica da experiência desse Direito”. Saule Júnior (1999) esclarece, inclusive, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos é a fonte inspiradora do direito à moradia como um direito humano, com base em seu artigo XXV.

Desse modo, nota-se que, para além do respeito e garantia ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, a política pública de regularização fundiária possui o intuito de atender ao direito à moradia dos cidadãos, o qual pode ser entendido como uma forma do ser humano habitar em um espaço com condições dignas e com infraestrutura que atenda todos os seus demais direitos, dentre eles, a saúde, segurança, saneamento básico, conforto e alimentação, ou seja, é considerado um direito inerente à manutenção da vida, pois, sem uma moradia digna, não há existência.

Nesse sentido, destaca Santos (2012, p. 295):

Se o morador não possui o terreno formalmente perante o sistema jurídico vigente, o que se tem é uma situação de insegurança jurídica. O morador, portanto, não possui garantias de sua permanência no local, tem maior dificuldade na obtenção de serviços públicos, assim como de possuir um endereço oficial. Para mitigar essa insegurança, o objetivo principal dos programas de regularização é a titulação do morador com a posse ou propriedade do pedaço de terra sobre a qual construiu sua casa.

Denota-se, portanto, que o direito à moradia é ligado ao direito à existência, que, por sua vez, está inteiramente ligado a todos os outros direitos e garantias fundamentais, previstos tanto na Constituição da República Federativa do Brasil, como em outros

normativos nacionais e internacionais, na qual resta claramente demonstrado que, sem moradia, não há vida, não há existência.

Considerando que o Brasil é signatário de tratados internacionais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, datada de 1948, já previa o direito à moradia digna como pressuposto para a dignidade da pessoa humana.

Ademais, em 1991, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU concluiu que moradia deveria se entendida por um local salubre, com condições mínimas à sobrevivência, como saneamento – água, tubulação para esgoto, coleta de lixo, pavimentação – e luz elétrica, acessível aos serviços públicos básicos, tais quais escolas, postos de saúde, praças e pontos de ônibus – ou de outros transportes coletivos³.

Outrossim, a Declaração de Vancouver sobre assentamentos humanos (1976) estabeleceu o direito à moradia adequada como um direito básico da pessoa humana e a Agenda HABITAT II (1996), decorrente de uma Conferência da ONU, estabeleceu importantes diretrizes que podem ser utilizadas para elaboração de políticas públicas, conforme artigo 13:

Reafirmamos somos guiados pelos objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas e reafirmamos nosso compromisso em assegurar a plena implementação dos Direitos Humanos estabelecidos em instrumentos internacionais, incluindo o Direito à Moradia como está na Declaração Universal de Direitos Humanos, na Convenção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher e na Convenção dos Direitos da Criança, levando em conta que o Direito à moradia adequada, na forma como está incluído nos instrumentos internacionais mencionados acima, deve ser implementado progressivamente. Reafirmamos que todos os Direitos Humanos – civis, culturais, econômicos, políticos e sociais – são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. (INÁCIO, 2002, p. 38).

³ Trata-se de documento online, traduzido para a língua portuguesa, o qual pode ser consultado, em seu inteiro teor, no seguinte link: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Economicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>.

A mais recente Agenda HABITAT III reafirma o compromisso com o desenvolvimento de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros e sustentáveis. Nesse sentido, destacam-se três itens da nova Agenda urbana:

9. A Nova Agenda Urbana reafirma nosso compromisso global com a promoção do desenvolvimento urbano sustentável como um passo decisivo para a concretização do desenvolvimento sustentável de maneira integrada e coordenada nos níveis global, regional, nacional, subnacional e local, com a participação de todos os atores relevantes. A implementação da Nova Agenda Urbana contribui para a implementação e a localização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável de maneira integrada e para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e de suas metas, inclusive o ODS 11 de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

11. Compartilhamos uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitário de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas. Registramos os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no sentido de integrar esta visão, conhecida como “direito à cidade”, em suas legislações, declarações políticas e estatutos.

12. Nosso objetivo é alcançar cidades e assentamentos humanos onde todas as pessoas possam desfrutar de direitos e oportunidades iguais, assim como de liberdades fundamentais, orientadas pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o pleno respeito ao direito internacional. Nesse sentido, a Nova Agenda Urbana fundamenta-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos tratados internacionais de direitos humanos, na Declaração do Milênio e nos resultados da Cúpula Mundial de 2005. Baseia-se também em outros instrumentos, como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (GALINDO; MONTEIRO, 2016, p. 28).

Nesse item buscamos desenvolver uma breve consideração dos aspectos históricos sociais relacionados à questão do acesso à moradia, que implica na regularização fundiária de interesse social. Na sequência, dirigimos atenção à abordagem de políticas públicas desenvolvidas no Brasil para efetivação do direito de acesso à moradia.

3.2 PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A partir da Emenda Constitucional nº 26/2020, o direito à moradia passou a ser explícito na Constituição Federal, através da redação do artigo 6º, que trata dos direitos sociais (BRASIL, 1988).

Todavia, antes da edição dessa emenda constitucional, o direito à moradia já era previsto em outros dispositivos, sendo de relevância para este trabalho a redação do artigo 23, o qual arrolava como competência da União, dos Estados e dos Municípios a “promoção e implementação de programas para construções de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” e o “combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (BRASIL, 1988).

Além disso, o inciso IV do artigo 7º da Constituição Federal traz a definição do salário-mínimo, informando que o valor fixado deve ser “[...] capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com **moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social [...]” (BRASIL, 1988, grifo meu).

Desse modo, é atribuição da União, dos Estados e dos Municípios a elaboração de políticas públicas, criando, desde programas nacionais para habitação, ações organizadas e cuidadosas voltadas ao resgate de moradores de rua, à erradicação de favelas e de habitações em áreas de risco até planos municipais, prevendo os instrumentos necessários para garantir o direito à moradia (BRASIL, 1988).

Vale destacar que, no entendimento de Bucci (2006), políticas públicas são programas de ação governamental, que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Canotilho (1999, p. 518) destaca a importância das políticas públicas relacionadas aos direitos sociais, a saber:

Os direitos sociais realizam-se através de políticas públicas (‘política da segurança social’, ‘política da saúde’, ‘política do ensino’), - e no meu entender política da habitação -, orientados segundo o princípio básico e estruturante da solidariedade social. Designa-se, por isso, política de solidariedade social o conjunto de dinâmicas político-sociais através das quais a comunidade política (Estado, organizações sociais, instituições particulares de solidariedade social e, agora, a Comunidade Europeia) gera,

cria e implementa proteções institucionalizadas no âmbito económico, social e cultural.

Nesse sentido, a Política Nacional de Habitação (PNH), concebida pela União, entendida como o Governo Federal, obedece a princípios e diretrizes que têm como principal objetivo garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna (BRASIL, 2009a).

A referida política é dividida em eixos de trabalho, sendo eles: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil. No que tange à política urbana e fundiária, a Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, especialmente a que recebe até 3 salários-mínimos (BRASIL, 2005).

O sistema centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, sendo composto pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério das Cidades, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho das Cidades, Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relacionados às questões urbanas e habitacionais, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional (BRASIL, 2005).

O sistema é organizado por uma instância central de coordenação, gestão e controle, representada pelo Ministério das Cidades, além do Conselho do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por agentes financeiros e por órgãos e agentes descentralizados. Essa estrutura funciona de forma articulada e com funções complementares, instituídas competências específicas, previstas em lei. A exemplo, cita-se que, para os agentes descentralizados participarem do sistema e terem acesso aos programas destinados à habitação de interesse social, devem tomar a iniciativa de adesão (BRASIL, 2005).

A assinatura do termo de adesão feita pelos representantes dos Estados, Municípios ou do Distrito Federal é de forma voluntária, onde eles se comprometem a constituir, no seu âmbito de gestão, um fundo de natureza contábil - específico para a habitação de interesse social - gerido por um conselho gestor com representação dos segmentos da sociedade, ligados à área de habitação, garantindo a participação democrática na escolha de seus membros (BRASIL, 2005).

Há o compromisso de elaborar um plano local de habitação. No termo de adesão ainda estarão assinalados os compromissos comuns, objetivos, deveres e responsabilidades das partes. Uma vez celebrada a adesão, o ente federativo deverá cumprir as três obrigações (criar o Fundo, o Conselho e o Plano de Habitação) para pleitear os recursos do FNHIS do ano seguinte (BRASIL, 2005).

Em consulta realizada à página do governo federal na internet, acerca da situação do município a ser estudado nesse trabalho, verifica-se a sua regularidade, tendo assinado o termo de adesão em 28/11/2007.⁴

Os recursos do sistema provêm do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador; Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS. De acordo com a legislação, os recursos serão destinados às ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social, contemplando, por exemplo, as regularizações fundiárias promovidas no âmbito da municipalidade (BRASIL, 2005).

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 11, de 17 de janeiro de 2012, dispõe acerca do plano diretor do município a ser estudado, prevendo a regularização fundiária, para a população de baixa renda, como uma das diretrizes para atingir os objetivos do plano diretor municipal.

⁴ A regularização de qualquer município do país pode ser consultada no site do Governo Federal, basta preencher as seguintes informações: "Proponente", "Estado" e "Município", na aba de "Situações do SNHIS", e a regularização do município pesquisado será demonstrada. No caso do Município, objeto deste estudo, sua regularização pode ser consultada no seguinte link: file:///C:/Users/Windows/Downloads/situacao_fnhis_03092021_151927.pdf.

3.3 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Para entendimento deste tópico, é importante ressaltar, inicialmente, que o processo de regularização fundiária tem previsão atual na Lei nº 13.465/2017, que, em seu artigo 9º, especifica que nesse processo são abrangidas as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, todas destinadas à inclusão dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, e à titulação de seus ocupantes (BRASIL, 2017).

Conforme se depreende pela data da Legislação que gerou a efetiva aplicação do processo de regularização fundiária (2017), percebe-se que este processo pode ser considerado como relativamente novo, tendo em vista que, apenas com uma Lei, em 2017, foi possível o efetivo início do processo de regularização no amparo de uma Lei específica.

Insta pontuar que, a regularização fundiária está prevista no Estatuto das Cidades, como um dos instrumentos da política urbana, por meio de institutos jurídicos e políticos, conforme artigo 4º, inciso V, alínea “q” da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

Com a previsão no Estatuto da Cidade, a regularização fundiária passou a ser regida então pela Lei nº 11.977/2009, porém, a Lei nº 13.465/2017 foi realmente o divisor de águas, pois, através dela, houve interesse público em efetivar o processo de regularização fundiária urbana.

Considerando o necessário atendimento aos direitos e garantias fundamentais, a regularização fundiária urbana mostra-se como uma política pública que visa atender especificamente a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional, conforme previsto no §1º do artigo 9º da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017).

Todavia, na história do país, o processo de ocupação de terras ocorreu de maneira demorada, na qual, até a independência brasileira, em 1822, a concessão de terras

ocorria por meio da transferência do domínio da propriedade através do sistema de Sesmaria, criado por Dom Fernando I, em 1375, que condicionava o direito à terra a seu efetivo cultivo, segundo Grossi (2006).

Esse sistema fora suspenso em 1822, e em 1850 surgiu a Lei de Terras, a qual, segundo Moraes (2003), foi uma Lei que buscou regular, de forma global, a questão fundiária em toda a sua complexidade, buscando consolidar e fortalecer a propriedade privada. Para Santos *et al.* (2011), a Lei de Terras representa um marco jurídico na constituição da propriedade capitalista de terra no Brasil e, a partir da qual, a concentração fundiária passou a ser exercida por meio de um mecanismo legalmente estabelecido.

Já no século XX, com o processo de desenvolvimento capitalista brasileiro acentado no estímulo governamental ao crescimento industrial urbano, as cidades começaram a passar por um processo de expansão desordenada, principalmente em razão do avanço industrial e do processo migratório, e a população de baixa renda começou a viver em situações precárias, sendo que, apenas em 2007, quando foi criada a Lei nº 11.481, algumas medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social foram previstas, mas apenas em imóveis da União (BRASIL, 2007).

Sendo assim, observa-se que o processo de ocupação de terras no Brasil passou por um vasto processo até chegar aos ditames atuais, no qual a população de baixa renda sofreu por muitos anos para conseguir a regularização de suas terras da forma como pode ser vista hoje, principalmente através da regularização fundiária.

Pretendemos, nesse espaço, trazer a lume algumas contribuições de autores que nos auxiliam a compreender a regularização fundiária de interesse social e a questão do território, que embora não seja o tema central do presente estudo, perpassa a discussão a respeito do direito à moradia, no qual encontrasse intimamente vinculado o direito ao território. Não adentramos no debate mais profundo sobre território, mas trazemos algumas contribuições teóricas que nos permitem compreender a vinculação do direito à moradia ao direito de acesso ao território.

Assim, essa subseção trata, em primeiro plano, de um debate a respeito de território e, em sequência, adentra na abordagem da regularização fundiária.

3.3.1 Do território

Antes de adentrar ao tópico proposto, importante citar que Rolnik (1999), em seus estudos sobre a cidade e a legislação urbana, concluiu que, ao longo da história, as formas de uso do espaço, permitidas ou proibidas, no contexto de uma economia capitalista, gerou uma legislação urbana que “[...] acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada” (ROLNIK, 1999, p. 13), na qual se separa a ‘cidade legal’, ocupada pelas classes médias, grupos de alta renda e parte dos setores populares, da ‘cidade ilegal’, destinada à maior parte das classes de baixa renda.

A concentração territorial das camadas pobres da população configura-se como segregação e é um elemento que influencia o seu processo de destituição como sujeitos sociais e políticos na cidade. Dessa forma:

As cidades brasileiras expõem legados históricos que constituem dívidas socioterritoriais acumuladas durante séculos de urbanização segundo padrões desiguais do ponto de vista social, excludente do ponto de vista territorial e predatório do ponto de vista ambiental. Esse quadro de crise urbana aparece em diversos contextos regionais e socioambientais, desde as cidades da zona costeira até aquelas localizadas nas regiões do interior mais recôndito do país (NAKANO, 2008, p. 54).

Milton Santos (2002) qualificou o conceito de território para além da ideia de espaço geográfico: o território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. “O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (SANTOS, 2002, p.10).

Desse modo, os territórios são espaços de interações sociais, de construção da sociabilidade, de convivência e de pertencimento dos indivíduos, das famílias e dos grupos sociais, de expectativas, sonhos e frustrações. São também espaços de

disputas, contradições e conflitos, expressando os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos. Nesse sentido, segundo Santos (2002), os territórios são espaços políticos.

Contudo, o direito ao território é dificilmente assegurado pelo poder público, visto que, parcela considerável da população vive em espaços precários, e a circulação das pessoas pelos espaços públicos é marcada por segregações socioespaciais motivadas por preconceito e discriminações de gênero, classe social, raça, etnia, orientação sexual e território.

Segundo estudo da Fundação João Pinheiro (2018) sobre o *deficit* habitacional em 2015 no Brasil, revela que tal *deficit* corresponde a 6,355 milhões de domicílios, dos quais, 5,572 milhões (ou 87,7%) estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades na área rural⁵.

Ainda de acordo com a Fundação (2018), considera-se como componente do *deficit* habitacional: 1) habitações precárias, ou seja, domicílios rústicos e improvisados; 2) coabitação familiar, famílias que habitam um só cômodo ou famílias conviventes secundárias que desejam outro domicílio; 3) ônus excessivo com aluguel urbano, ou seja, cujo aluguel comprometa mais de 30% da renda de famílias que ganham até três salários mínimos; e 4) adensamento excessivo em domicílios alugados, que correspondem aos domicílios alugados com um número médio superior a três moradores por dormitório.

Por tantas razões sociais, o território constitui-se como matéria do direito, com a finalidade de proporcionar a legalidade desse espaço já habitado, construído, feito de morada, garantindo respeito à cidadania e à dignidade desses possuidores, regularizando seus loteamentos não reconhecidos pela lei, uma vez que, a ausência do Poder Público nos territórios que concentram a pobreza os transforma em espaços de privação e de abandono, podendo ser chamados de ‘cidade informal’, fragilizando

⁵ Maiores informações acerca dos dados da Fundação João Pinheiro, referente aos dados de 2015, podem ser pesquisadas no link: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>.

seus laços com a sociedade, levando à estigmatização e à segregação urbana. Sendo assim:

Aproximar-se do território no âmbito das políticas sociais implica em um deslocamento de rota e de escala, que se afasta das médias e das homogeneidades, ao mesmo tempo em que busca articular elementos estruturantes às expressões manifestadas nas particularidades e singularidades dos lugares. Aqui se dá “o choque de escala”, no momento em que se confrontam os grandes números produzidos pela escala mais abrangente da política social e os números miúdos das ocorrências e intercorrências da gestão local nos territórios de intervenção dessa mesma política social (KOGA, 2013, p. 34).

Nesse contexto, Koga (2013, p. 6) afirma que a perspectiva de políticas para a cidade traz o desafio “[...] da prática da justiça social em terrenos tradicionalmente marcados pelas desigualdades e estigmas que dividem a cidade entre pobres e ricos, feios e bonitos, cultos e incultos, bregas e chiques”.

Por isso a importância de regularizar um território ocupado de forma irregular, que assegure um endereço fixo, reconhecido pelo poder público como expressão da cidadania. Isso reforça a ideia de que a regularização fundiária deve ser articulada com outras políticas públicas para transformar uma ocupação urbana ilegal em um território legal integrado à cidade, levando em consideração as características de cada localidade, e cuja materialidade do processo de regulamentação fundiária proporcione acesso aos direitos básicos para a mínima existência.

A Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, prevê, no §1º do artigo 9º, que os poderes públicos poderão formular políticas de suas competências, observando os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, de modo que a ocupação do solo ocorra de maneira eficiente, combinando com o seu uso de forma funcional (BRASIL, 2017).

Nesse sentido, para que a referida política pública seja eficaz, Costa (2016) destaca a importância de seu estudo inicial, com observância das áreas que serão regulamentadas, a saber:

[...] é fundamental estruturar uma política fundiária que assegure áreas para a promoção em larga escala de moradias para famílias de baixa renda, de modo a possibilitar o enfrentamento do déficit habitacional. Tal política deve

levar em conta tanto o aproveitamento do território urbanizado (em especial dos vazios urbanos), quanto a promoção de novos bairros no território de expansão urbana, de modo a qualificar essas novas áreas com o mesmo padrão de urbanização das áreas centrais das cidades, bem servidas de empregos, serviços públicos e infraestrutura. De modo particular, também deve ser considerada a produção de moradias nas áreas rurais, porém com padrões de ocupação diferentes, adequados ao contexto ambiental dessas áreas (COSTA, 2016, p. 342).

Dessa maneira, nota-se a importância de observar o território para garantia da política pública de regularização fundiária, uma vez que, ao regularizar um território ocupado de forma irregular, o poder público estará obedecendo e prestando o direito à moradia, além de fornecer ao território uma função social, integrado à cidade, proporcionando a legalidade desse espaço já habitado, regularizando os loteamentos não reconhecidos pela lei.

3.3.2 Do contexto histórico da Regularização Fundiária

No Brasil, a desigualdade social e de distribuição da riqueza é vista no processo de urbanização das cidades, através da falta de planejamento que sempre vigorou, refletindo na formação de cidades formais ou informais. Segundo Maricato (2009, p. 269):

Em 1940, o Brasil tinha 30% da população vivendo nas cidades. Em 2000, essa população chegou a 81%, com quase 130 milhões de moradores urbanos, caracterizando um processo rápido de urbanização do país, que aconteceu especialmente durante o século XX.

Considerando a ausência de políticas públicas efetivas, observa-se o crescimento da população que vive em loteamentos irregulares, aqueles que têm pendências burocráticas no trâmite da legalização perante o ente público; ou clandestinos, que carecem de qualquer formalização legal.

Além disso, é comum as ocupações ilegais, que ocorrem sem planejamento, em locais que concentram grande parte da população, sem acesso ou com acesso precário a prestação de serviços urbanos, tais como água, esgoto, coleta de lixo, drenagem, iluminação pública, varrição, transporte público, equipamentos da rede pública de saúde e ensino, dentre outros (MARICATO, 2003).

Maricato (2003, p.80) apresenta a diferença entre os loteamentos ilegais e as favelas no seguinte sentido:

O que define a favela é a completa ilegalidade da relação do morador com a terra. Trata-se de áreas invadidas. O que a difere dos loteamentos ilegais é o contrato de compra e venda que garante algum direito ao morador do loteamento, também chamado popularmente de loteamento clandestino. Muitas são as variantes que o loteamento ilegal pode assumir. Em geral a ilegalidade pode estar na burla às normas urbanísticas: diretrizes de ocupação do solo, dimensões dos lotes, arruamento, áreas públicas e institucionais, que devem ser doadas para o poder público, estão entre as mais comuns. Há casos, entretanto, em que a ilegalidade está na documentação de propriedade, na ausência da aprovação do projeto pela prefeitura ou no descompasso entre o projeto aprovado e sua implantação. A irregularidade na implantação do loteamento impede o registro do mesmo pelo cartório de registro de imóveis, prejudicando, conseqüentemente, os compradores. O loteamento ilegal e a favela são as alternativas mais comuns de moradia da maior parte da população urbana de renda baixa e média baixa. Foi a “solução” que o desenvolvimento urbano, no Brasil, deu para grande parte dos moradores das grandes cidades.

De modo geral, os loteamentos irregulares não se deram por ato de escolha ou liberalidade dos possuidores, mas justamente pela falta de escolha e de opção para exercerem o direito social de moradia, como resultado da injusta distribuição e exclusão socioeconômica.

Os assentamentos apresentam, normalmente, dois tipos de irregularidade fundiária: irregularidade dominial, quando o possuidor ocupa uma área pública ou privada, sem qualquer garantia jurídica sobre a propriedade; e a irregularidade urbanística e ambiental, quando o parcelamento não está de acordo com a legislação urbanística e ambiental (ALFONSIN, 2001).

O instrumento adequado para equacionar este problema social, habitacional, urbanístico e ambiental é a regularização fundiária, que visa à permanência da população no local em que estabeleceram moradia, legalizando as áreas urbanas ocupadas informalmente, com conseqüente melhoria do ambiente urbano e da qualidade de vida.

Alfonsin (2001) definiu a regularização fundiária como o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de 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.

Ademais, segundo Paiva (2017), a regularização fundiária é uma forma de exercer o cumprimento e a observância da legislação, de modo que seja atingida a formalidade especificada em Lei e, ao mesmo tempo, concedida uma segurança jurídica de uma unidade habitacional provinda, principalmente, de um loteamento ou de uma incorporação.

Sendo assim, é possível observar que a regularização fundiária é um dos meios pelo qual a população consegue alcançar o direito à moradia digna, fazendo com que possa exercer a posse legítima sobre a propriedade, além de atender a função social da propriedade, uma vez que, o solo será utilizado de maneira eficiente e correta.

Por tal motivo a efetiva democratização do acesso à moradia perpassa por uma política de habitação social que vai além da concessão de títulos de propriedade, mas da moradia digna, ou seja, aquela que conjuga habitação com integração do cidadão à cidade através da mobilidade, da infraestrutura, da disponibilização de equipamentos da rede de serviços públicos – saúde e educação, assistência social, saneamento, áreas de lazer, urbanização.

Esse constitui-se o compromisso social assumido pela Constituição Federal, o qual visa garantir a todos os brasileiros acesso a uma moradia digna, bem como estabelecer uma política fundiária visando a função social da propriedade, erradicando a pobreza e as desigualdades sociais.

3.3.3 Do conceito legal da Regularização Fundiária

O direito à moradia foi regulamentado por meio da Lei Federal nº 10.257/2001, denominado Estatuto das Cidades, sendo a principal legislação de regulação do espaço urbano que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, ponderando a questão habitacional no Brasil (BRASIL, 2001).

Importante destacar que o Estatuto da Cidade torna os municípios o principal executor da política de desenvolvimento urbano, prevendo, no art. 2º, inciso XIV, que a regularização fundiária é um processo de intervenção pública, o qual tenciona tornar adequada a ocupação das populações que habitam em desconformidade com a lei (BRASIL, 2001).

Considerando que o conceito de regularização fundiária deriva da lei e que esta sofreu alterações, este trabalho buscou dar ênfase ao conceito mais atual, previsto na Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e regulamentado pelo Decreto Federal nº 9.310/2018 (BRASIL, 2018).

O referido Decreto Federal, nº 9.310/2018, define a regularização fundiária urbana (REURB) como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes (BRASIL, 2018).

De acordo com o artigo 13 da Lei Federal nº 13.465/2017, existem duas modalidades para a REURB: a de interesse social (REURB-S) e a de interesse específico (REURB-E), que abrange os demais núcleos urbanos informais que não se qualificam como REURB-S (BRASIL, 2017).

Desse modo, nota-se que a regularização fundiária urbana, de interesse social, compreende a modalidade de regularização fundiária voltada ao atendimento dos núcleos urbanos ocupados, em predominância, por população de baixa renda, declarado pelo Poder Executivo municipal.

Além disso, a Seção I do Capítulo III da Lei nº 13.465/2017 prevê os procedimentos que deverão ser adotados no decorrer do processo administrativo que culminará na concessão da regularização fundiária, na qual o inciso II do artigo 30 deste Capítulo especifica que, compete aos Municípios processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária (BRASIL, 2017).

Dessa forma, verifica-se que, a regularização fundiária, deve ser objeto de uma política pública, em que, através de um processo administrativo, com obediência as normas previstas em legislações específicas sobre o tema, será concedida a efetiva regularização, competindo ao Município o processamento, avaliação e aprovação dos projetos dessa política.

Para o nosso trabalho importa a REURB-S, que é aplicável aos núcleos urbanos informais, ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal, razão pela qual, no tópico a seguir, será demonstrado o funcionamento e aplicação dessa política pública pelos municípios, assinalando o papel das Procuradorias Municipais na atuação direta da política de regularização fundiária.

3.3.4 Funcionamento e aplicação da política pública de Regularização Fundiária pelos Municípios

O Município e o Distrito Federal são competentes para aprovar a regularização fundiária urbana. A política pública de regularização fundiária urbana, competente aos Municípios, também possui fundamentação, além da previsão contida na Lei nº 13.465/2017, no caput do artigo 182 da Constituição da República Federativa do Brasil, a saber:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

De acordo com o artigo supracitado, considerando que esta política possui um viés social, de modo que seja respeitada a dignidade de toda a população, garantindo o atendimento a direitos e garantias fundamentais básicas, é de extrema importância que seja uma preocupação dos entes federativos a sua prestação, principalmente, dos Municípios, que possuem maior proximidade para com todos os cidadãos. Neste sentido, afirma Rolnik (1999, p. 22):

As políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas de maneira isolada e necessitam ser combinadas com outras políticas públicas preventivas, para quebrar o ciclo de exclusão que tem gerado a

informalidade. Isso requer intervenção direta e investimento público, sobretudo por parte dos municípios, para produzir novas opções de moradia, democratizar o acesso à terra e promover reforma urbana ampla.

Para concretização do direito à moradia, bem como para atendimento ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, a regularização fundiária é uma forma do cidadão ser possuidor da terra através da concessão de um título. Edésio Fernandes destaca a importância desse título:

Títulos são importantes, sobretudo quando há conflitos, sejam eles conflitos de propriedade, conflitos domésticos e familiares, conflitos de direito de vizinhança etc. Títulos também são importantes para reconhecer direitos sociopolíticos e para garantir que os ocupantes dos assentamentos informais possam permanecer nas áreas que ocupam, sem risco de serem expulsos pela ação do mercado imobiliário, por mudanças políticas que quebrem o pacto gerador da percepção de segurança de posse, pela pressão do crime organizado etc., como tem acontecido em diversas favelas e loteamentos irregulares brasileiros (FERNANDES, 2008, p. 366).

Ademais, a própria Constituição Federal, em seu artigo 23, inciso IX, pontua que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988).

A política pública de regularização fundiária, nos Municípios, se inicia com a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), que deve conter o projeto de regularização fundiária aprovado, com a identificação e a declaração dos ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana, e os seus direitos reais. Após, o legitimado deverá levar o registro no cartório de registro de imóveis (BRASIL, 2017).

O projeto de regularização fundiária conterá, pelo menos, a indicação das unidades imobiliárias a serem regularizadas, as vias de circulação existentes ou projetadas e as medidas previstas para adequação da infraestrutura essencial, através de desenhos, memoriais descritivos e cronograma físico de obras e serviços a serem realizados. Dessa forma, após concluído o processo de regularização fundiária urbana (REURB), os núcleos urbanos, que até então eram informais, são juridicamente reconhecidos, tornando-se, dessa maneira, aptos a receberem investimentos públicos voltados à promoção da função social das cidades (BRASIL, 2017).

Por tal razão, o conceito de regularização fundiária urbana, previsto em lei, é para além da titulação, abrangendo os aspectos correlatos à uma moradia adequada, com medidas de urbanização, ambientais e sociais, buscando garantir o mínimo para uma existência digna, dando efetividade ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Considerando a necessidade de concessão de um título de posse de uma área de terra, Falcão e Paiva (2011) destacam que o papel do governo Federal, Estadual e Municipal, na esfera de regularização fundiária, é justamente o de auxiliar e viabilizar a legalidade de assentamentos informais, ocupados predominantemente por populações de baixa renda, integrando esses terrenos, que estão de forma ilegal, às cidades, de modo a assegurar o seu direito à moradia e a integralização de outros tantos direitos fundamentais, tais como o trabalho, o lazer, a educação e a saúde.

Destaca-se, no município em que se realizou pesquisa, a existência da Lei nº 3.910/2019, que dispõe sobre a regularização fundiária, subsidiando legalmente o programa “Ocupação legal”. No seu artigo 4º, a Lei designa como objetivo estabelecer ações de regularização fundiária, de forma a garantir o direito social à moradia digna, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A referida Lei regulamenta todo o processo de como deve ocorrer a regularização fundiária urbana. Também define a atuação dos membros da Comissão Municipal de Regularização Fundiária, que, segundo o artigo 6º, deve ser formada por servidores com formação em direito, sendo que um deverá ser procurador de carreira, outro com formação em arquitetura e urbanismo ou engenharia civil, em topografia ou especialização em geoprocessamento, em assistência social ou sociologia, e em engenharia ambiental ou biólogo ou técnico ambiental.

Diante do exposto, nota-se a responsabilidade dos Municípios em gerir a política pública de regularização fundiária urbana, em razão da proximidade para com as famílias que dela necessitam, sendo viável a gerência da política por este ente federativo.

Conforme depreende-se da Lei nº 3.910/2019, que regulamenta a referida política no município estudado, dentre os membros que devem compor a Comissão de Regularização Fundiária, encontram-se presentes os formados em direito, sendo um deles procurador de carreira, em razão do fato de que estes possuem conhecimento sobre a legislação e a forma como ela deve ser aplicada ao caso concreto, agilizando o processo da regularização.

Sendo assim, considerando o que fora citado, verifica-se a importância de os Municípios se responsabilizarem pela aplicação da política pública de regularização fundiária urbana, uma vez tratar-se do ente federativo com maior proximidade da população. Neste caso, verifica-se também, a necessidade e importância da presença de membros da Procuradoria Municipal atuando na linha de frente, haja vista que, a Procuradoria detém o conhecimento jurídico necessário para a efetivação dessa política.

Para fins explicativos, as Procuradorias fazem parte da Advocacia Pública, na qual o artigo 132 da Constituição Federal dispõe que é o órgão que exerce a representação judicial e a consultoria jurídica nas respectivas unidades federadas a que estiverem ligadas (BRASIL, 1988).

As Procuradorias Municipais, segundo entendimentos de Souto (2004), desempenham o papel de promover informações à sociedade, que passam a fazer parte do controle de legalidade acerca do adequado funcionamento do sistema jurídico do Estado. Dalmo de Abreu Dallari (1980) explica, de forma simples, as competências do procurador público:

O Procurador Público é quem torna certo que o Poder Público não é imune ao Direito. Compete-lhe defender os interesses sociais, particularizados numa entidade pública, sem excessos ou transigências, sempre segundo o Direito. Consciente de que o poder político e a atividade administrativa são expressões da disciplina jurídica das atividades de direção e administração da sociedade, o Procurador, orientando ou promovendo a defesa de interesses, jamais deverá omitir o fundamento jurídico de seu desempenho. E sua consciência jurídica não há de permitir que, pela vontade de agradar ou pelo temor de desagradar, invoque o Direito segundo critérios de conveniência, para acobertar ações ou omissões injustas (DALLARI, 1980, p. 47).

No que concerne a concretização dos direitos sociais, Nery (2010) apresenta a seguinte contribuição das Procuradorias Municipais para cumprimento das políticas públicas que se destinam a atender esses direitos, a saber:

No Estado Democrático de Direito as instituições têm tarefas públicas na implementação dos direitos, em especial os direitos sociais. E nesta perspectiva, as Procuradorias Municipais, como estruturas de Estado, permanentes e que garantem a continuidade da Administração Pública, vem desempenhando um enorme papel no cumprimento desse mister. Procuradores participam de conselhos municipais das políticas públicas, representando o órgão; incorporam os grupos de trabalho da Administração, que têm por tarefa dar cumprimento às competências municipais nessas novas tarefas pós Constituição de 88. São criados mecanismos administrativos de solver questões, as chamadas concertações administrativas: Juntas Administrativas de Indenizações; papel ativo no ajustamento de condutas pelos Termos de Ajustamento de Condutas (TAC). O gerenciamento de precatórios, participação na municipalização da saúde, a legitimação ativa do Município para propor Ação Civil Pública, entre outros. Todos com a participação de Procuradores a exigir qualificação e compreensão técnica (NERY, 2010, p. 248).

Nesse sentido, resta claramente demonstrada a importância da aplicação da política pública de regularização fundiária urbana pelos Municípios, bem como a presença das procuradorias municipais atuando como provedoras dessa política, pois estas detêm conhecimento jurídico para tanto.

4 O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO ESTUDADO

Este capítulo tem por finalidade apresentar a análise dos dados coletados junto aos participantes da pesquisa e nas observações realizadas em visita à Associação de Moradores do Bairro “Ocupação Legal”, no município campo da pesquisa, bairro em que ocorreu a efetivação da política pública de regularização fundiária urbana de interesse social, objeto de estudo neste trabalho.

Acerca da análise dos resultados, estes surgiram a partir de uma análise dos dados coletados, uma vez que, conforme pontua Gil (2008), as informações a serem utilizadas na pesquisa não recebem nenhum tipo de tratamento analítico, sendo necessário o autor do projeto organizar os dados colhidos, em observância aos objetivos e ao plano de trabalho propostos, fazendo assim, com que haja uma elaboração do conteúdo.

Conforme já mencionado no item metodologia desta pesquisa, a coleta de dados envolveu a presença da pesquisadora junto aos participantes, por meio de entrevistas com membros que atuaram na execução da política pública, sendo 03 (três) representantes da Procuradoria Geral do Município, 01 (uma) assistente social e o presidente da Associação de Moradores do Bairro “Ocupação Legal”, bem como, com 10 (dez) beneficiários da política pública em estudo.

Com vistas a contemplar os objetivos do presente estudo, o material transcrito das entrevistas realizadas foi submetido ao tratamento analítico interpretativo sob o método de análise de conteúdo, na qual foi possível construir as seguintes categorias de análise: 1) **O processo de regularização fundiária na ótica da Procuradoria**; 2) **O processo de regularização fundiária na ótica dos beneficiários**; 3) **A regularização fundiária e o direito à moradia, legalização de posse e ocupação do espaço urbano**.

Para fins explicativos, a análise categorial, segundo Gil (2008), consiste no desmembramento do texto em categoriais agrupadas analogicamente, ou seja, os

dados serão organizados a depender de cada título da pesquisa e seu respectivo tempo e local.

As categorias construídas no processo de análise de conteúdo dos registros das entrevistas e das observações realizadas buscam demonstrar a atuação da Procuradoria Municipal nas ações de regularização fundiária de interesse social no município onde se desenvolveu a pesquisa e, assim, analisar como essa atuação representa a execução de uma política pública voltada à garantia do direito à moradia e ocupação do espaço urbano por pessoas de baixa renda, pela legalização da posse de terrenos urbanos.

Também buscamos contemplar, nas categorias de análise construídas, o papel do Estado para a materialização do uso e ocupação do espaço urbano por pessoas de baixa renda e o enfrentamento das desigualdades sociais; as dificuldades, os desafios, tensões e contradições inerentes ao processo de regularização fundiária de interesse social na realidade estudada.

Para melhor compreensão das categorias de análise, com suas unidades temáticas, optamos por construir um quadro representativo, que dispomos abaixo.

Quadro 1 – Categorias de Análise

Categorias	Unidades Temáticas
O processo de regularização fundiária na ótica da Procuradoria	Significado da regularização fundiária de interesse social; Atribuições da Procuradoria e as ações desenvolvidas na regularização fundiária; Percepção de garantia de direitos; Dificuldades, desafios, fragilidades, tensões e contradições inerentes ao processo de regularização fundiária realizado no município.
O processo de regularização fundiária na ótica dos beneficiários	Tempo de moradia e o tempo para acesso à regularização da posse; Percepção dos beneficiários da ação desenvolvida pela Procuradoria e Prefeitura; Demandas de infraestrutura (falta de segurança e outras); O que representa a regularização da posse para os beneficiários.
A regularização fundiária e o direito à moradia, legalização de posse e ocupação do espaço urbano	A função do Estado na Regularização fundiária de interesse social; Os resultados do processo desenvolvido pela Procuradoria e Prefeitura.

Fonte: autoria própria.

Na sequência do texto, apresentamos, descritivamente, cada uma dessas categorias de análise, que passam a estar dispostas na forma de subseção.

4.1 O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA ÓTICA DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO ESTUDADO

Essa categoria de análise foi composta pelas unidades temáticas extraídas dos elementos textuais analisados, conforme já referido no capítulo de metodologia. As unidades temáticas representam os elementos que foram agrupados nessa categoria de análise, segundo a complementaridade verificada entre eles, a saber: significado da regularização fundiária de interesse social para os membros da Procuradoria; atribuições da Procuradoria e as ações desenvolvidas na regularização fundiária; percepção de garantia de direitos; dificuldades, desafios fragilidades, tensões e contradições inerentes ao processo de regularização fundiária realizado no município.

Para início de análise, cumpre aqui, novamente, situar que a política de regularização fundiária urbana realizada no município em estudo foi desenvolvida com o protagonismo da Procuradoria Geral Municipal com auxílio e suporte de outros profissionais atuantes na área. Por essa razão, foram entrevistados três representantes da Procuradoria Geral do Município estudado e uma assistente social da prefeitura, que atuou de forma significativa no processo de regularização fundiária.

Quando atentamos para algumas características desses participantes da pesquisa realizada, podemos destacar que todas são do sexo feminino. Em relação aos cargos ocupados pelas entrevistadas na Prefeitura do município, têm-se o de Assistente Social e, no tocante à Procuradoria, discriminam-se os seguintes cargos: Assessora para Assuntos Jurídicos e Institucionais; Procuradora Geral do Município; e Chefe de Gabinete da Procuradoria Geral do Município.

A Procuradora Geral do Município ocupa o cargo efetivo desde 2017, atua na docência superior e possui Mestrado Profissional em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Regional. A Assessora para Assuntos Jurídicos e Institucionais ocupou o cargo comissionado durante o período de 2017 a 2020, atua na docência na

Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP) e possui Mestrado em Segurança Pública.

A Chefe de Gabinete da Procuradoria Geral do Município é servidora efetiva do Município há dez anos e possui pós-graduação em Gestão Pública. A Assistente Social é servidora efetiva do Município desde 2012 e possui pós-graduação em Gestão Pública de gênero e raça, docência em ensino superior, atenção primária em saúde e atualmente cursa MBA em Gestão Pública.

Tecidas essas breves considerações sobre as características das participantes da pesquisa na condição de representantes do órgão da administração municipal (a Procuradoria), buscamos, na sequência do texto, apresentar descritiva e analiticamente os dados obtidos nas entrevistas realizadas, que são diretamente relacionados ao processo de regularização fundiária de interesse social realizado no município de estudo.

A leitura sistemática do material submetido à análise de conteúdo evidenciou qual o significado da regularização fundiária de interesse social para as representantes da Procuradoria e assistente social. É consenso entre as entrevistadas de que a regularização fundiária de interesse social está relacionada à política pública e garantia de direitos. O entendimento apresentado por elas retrata, tanto uma visão eminentemente técnica sobre a regularização fundiária como política pública quanto uma visão mais fundada em preceitos humanistas. Vejamos algumas falas a esse respeito:

Então, a regularização fundiária de maneira global a gente tem que entender que ela vai ser uma política pública [...] quando a gente faz a regularização fundiária de interesse social a gente está trazendo para dentro da cidade legal essas pessoas e quando eu falo dentro da cidade legal, eu não falo só na titulação, no título, mas sim ao acesso no serviço público de qualidade, no acesso a cidade de uma forma geral. [...] regularização fundiária de interesse social é a efetivação do direito à moradia que está previsto lá na Constituição e moradia digna [...]
(Representante X da PGM)

A regularização fundiária de interesse social ela é uma política né prevista na lei 13465/2017 que busca efetivar o direito à moradia digna da população de baixa renda. (Representante Y da PGM)

Levar um pouco de dignidade de vida às famílias que tanto necessitam. [...] deve ser entendido como uma política pública de direito à moradia [...] (Representante Z da PGM)

[...] não é só titularizar, mas é você dar acesso, fazer a cidade realmente legal, fazer com que todo mundo tenha acesso à cidade, pra quem tem mais, pra quem tem menos [...] (Assistente social)

As concepções de regularização fundiária de interesse social situadas no entendimento das entrevistadas se mostram coerente com a literatura científica consultada e adotada neste trabalho. Dessa forma, as opiniões expressadas caminham na mesma linha de raciocínio de Sarlet (2011), Moraes (2002), Barroso (2009) e Marchi (2019), autores citados no capítulo 3 deste estudo, quando estes afirmam que a regularização fundiária de interesse social está relacionada com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, ou seja, com ideais humanistas em garantir o acesso dos beneficiários a condições dignas de vida, saúde, segurança, entre outras.

Por outro lado, em determinadas falas das entrevistas, nota-se que as mesmas entendem a regularização fundiária de interesse social como uma política pública que visa, estritamente, a obediência ao Princípio da Legalidade, em atentar-se ao cumprimento dos normativos legais existentes.

Esse entendimento segue a mesma linha de raciocínio de outros autores, também citados no capítulo 3 deste trabalho, quais sejam, Santos (2012), Alfonsin (2001) e Falcão e Paiva (2011), quando os mesmos asseveram que a política pública aqui estudada possui relação estritamente com o Princípio da Legalidade, ou seja, com a garantia de posse de um terreno que se encontrava irregular, obedecendo assim, fielmente, ao disposto nos normativos legais.

Assim, o termo é compreendido, principalmente, na perspectiva do direito social, do direito à moradia e à cidade no usufruto de seus bens e serviços disponíveis, devendo ser acessado de forma igualitária por todos os moradores, dos mais ricos aos mais

pobres, mas também é visto como uma forma de garantir a legalidade do terreno para os beneficiários que o tinham de forma irregular.

Além dessa concepção mais conceitual a respeito da regularização fundiária de interesse social, foi possível verificar que o conhecimento do tema engloba considerações importantes sobre a execução das políticas públicas na perspectiva da interdisciplinaridade e da intersetorialidade, o que transpareceu nas narrativas das entrevistadas e que merece destaque. Abaixo, o recorte de trechos das entrevistas que representam a afirmativa aqui contida.

[...] a regularização fundiária ela é uma política pública interdisciplinar. Então a gente fala na verdade em projetos que são intersetoriais, então são projetos integrados, não compete a uma área somente, mas ao diálogo das várias áreas. Porque como eu te falei, a gente vai trabalhar, questão espacial, então a gente trabalha urbanismo e ambiental, a gente trabalha a questão social, a gente trabalha também a questão jurídica [...] porque eu tenho que analisar se eu tenho APP, se eu tenho ocupação de risco [...] então como eu vou integrar essa política, como eu vou gerar a sensação de pertencimento dessa população, como eu vou trabalhar a questão do emprego e renda para que essa população fixe naquela área em que foi regularizada porque senão a gente fala em enxugar gelo, porque não adianta nada regularizar e depois essa população sair e voltar a morar irregularmente vendendo a propriedade dela pro mercado imobiliário. Então o aspecto social é muito importante. Então a gente nunca vai falar em uma [única] área responsável [...]. (Representante X da PGM)

A gente não tem como definir uma área específica quando a gente fala de regularização fundiária porque é uma disciplina, a gente pode colocar assim, que precisa conversar, dialogar com diversas áreas de conhecimento para que ela alcance a finalidade dela. Então aqui a gente costuma dizer isso, olha, não tem como dizer é seu, toma a regularização fundiária e faz, não, eu preciso conversar com vários campos da prefeitura [...]. (Representante Y da PGM)

No meu entendimento é transdisciplinar. Então várias áreas deveriam estar envolvidas, porque deve ser entendido como uma política pública de direito à moradia. (Representante Z da PGM)

A respeito das políticas sociais fragmentadas, Netto (1992) já nos alerta sobre o fato de que, na lógica liberal, a política social, enquanto intervenção do Estado burguês, no capitalismo monopolista, acaba sendo pulverizada e fragmentada em políticas sociais, de modo que as sequelas da questão social são apresentadas como

demandas particulares e desconectadas do seu núcleo fundante, resultando em ações setoriais de enfrentamento às demandas sociais. Por essa razão, uma análise a respeito das políticas sociais e, sobretudo, das políticas sociais públicas, requer a consideração da intersectorialidade, que cumpre o papel de articulação entre os diversos setores para uma resposta que se mostre efetiva no trato das demandas sociais de modo integral.

Sobre a interdisciplinaridade e intersectorialidade nas políticas sociais, Pereira (2014) dispõe que, na perspectiva dialética, essa intersectorialidade vem estimulando expansivamente os interesses intelectuais e políticos, particularmente o interesse da discussão no campo das políticas públicas sociais, fazendo com que haja uma relação ajustada entre ‘setores’, que implicam mudanças essenciais na gestão das políticas e seus impactos, bem como na ampliação da democracia e dos direitos sociais.

Severino (2010) destaca que a experiência da interdisciplinaridade não foi vivenciada e explicitada em sua prática concreta, sendo ainda um processo pesquisado em todas as áreas, principalmente na política social, entendendo-se, portanto, que todo e qualquer investimento na área da pesquisa, se expressa como um esforço rumo à constituição do interdisciplinar.

No âmbito de um debate sobre a intersectorialidade na política social, cabe aqui ressaltar a seguinte reflexão:

Intersectorialidade é aqui entendida como a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social. Visa promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social. Os conceitos de intersectorialidade e descentralização aproximam-se, na medida em que este último é compreendido como a transferência do poder de decisão para as instâncias mais próximas e permeáveis à influência dos cidadãos e o primeiro diz respeito ao atendimento das necessidades e expectativas desses mesmos cidadãos de forma sinérgica e integrada. [. .] A articulação de ambos - descentralização e intersectorialidade, referidos ao processo de desenvolvimento social, constituem um novo paradigma orientador da modelagem de gestão pública. (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 24)

É patente que as políticas sociais, em sua maioria, possuem relações intersectoriais, pois para que as mesmas possam ser devidamente garantidas, é necessária a participação de diferentes setores, o que fora observado na política pública objeto

deste estudo, uma vez que diferentes setores foram atuantes para a execução da mesma, quais sejam, a Procuradoria Geral do município em estudo, o setor da assistência social e a área da geografia, que envolveu o mapeamento das zonas/terrenos que estavam irregulares, e poderiam receber a devida regularização.

A ação da PGM na regularização fundiária de interesse social realizada no município nos instigou a buscar entender qual o nexo existente entre as ações de competência da PGM e sua atuação protagonizando o processo de regularização fundiária, na articulação de duas frentes de trabalho.

No que se refere às atribuições da Procuradoria Geral do Município, as representantes da PGM são unânimes em afirmar que o setor tem por finalidade representar juridicamente a Administração Municipal (Prefeitura), prestando assessoria jurídica ao gestor público e todos os setores que compõem a administração pública municipal. Os fragmentos das entrevistas abaixo apresentados revelam dados que demonstram a função da PGM.

Então, sobre as atribuições da Procuradoria Geral...a Procuradoria é o órgão responsável por representar o Município e por responder as questões/as dúvidas jurídicas no aspecto da legalidade ao gestor público, aos gestores, as secretarias e a toda administração pública. Então é um órgão que é responsável por essa representação. (Representante X da PGM)

Por lei, as atribuições é fazer a defesa e defender os interesses do Município judicialmente e extrajudicialmente. Então quanto nas questões administrativas, nas demandas judiciais é a Procuradoria o órgão responsável para defender os interesses do Município. (Representante Y da PGM)

A Procuradoria ela tem a função de representar a administração extrajudicial e judicialmente o Município e também prestar uma consultoria e assessoramento a administração pública. (Representante Z da PGM)

Diante dos entendimentos exarados quanto à função da Procuradoria Geral do Município, nota-se que os mesmos, inicialmente, divergem da linha de raciocínio defendida por Souto (2004), quando o referido autor explica que as Procuradorias Municipais desempenham o papel de promover informações à sociedade, que passam

a fazer parte do controle de legalidade acerca do adequado funcionamento do sistema jurídico do Estado.

Isso porque, na correlação entre as falas das entrevistadas e o entendimento do autor citado, percebe-se que a Procuradoria Municipal, na visão das servidoras públicas, possui atribuição inteiramente ligada à prestação de serviços de assessoramento à administração pública, de modo a defender os interesses do Município, enquanto Souto (2004) afirma que a Procuradoria Municipal é o órgão responsável por prestar informações à sociedade, fazendo com que a população seja inserida no controle de legalidade dos atos do poder público.

De certo modo, percebe-se, inicialmente, entre as entrevistadas, uma concepção ancorada na definição mais tradicional das competências de uma Procuradoria Municipal, quando elas referem que a PGM possui unicamente a função de prestar assessoramento ao poder público. Num olhar mais atento, porém, verifica-se que do pano de fundo ressaí o entendimento das entrevistadas de que a atuação da PGM é indiretamente também uma forma de ajudar a sociedade no controle de legalidade dos atos do poder público, pois, se todos os atos estiverem dentro da legalidade, o controle exercido pela população pode ser feito de maneira mais fácil, logo, compreende-se que as manifestações retiradas das entrevistas, se correlacionam com o entendimento da literatura científica.

Cumprе assinalar, portanto, que no entendimento primário das representantes da Procuradoria Municipal não se reconheça como função atribuída à PGM efetivar diretamente ações voltadas à implementação de políticas públicas, esse setor foi protagonista no processo de regularização fundiária de interesse social realizado no município – realidade que instigou o desenvolvimento deste estudo. Neste caso, cumpre aqui nos reportarmos à Nery (2010) em sua afirmação de que o Estado Democrático de Direito promove uma abertura para a atuação das Procuradorias Municipais no espaço das políticas públicas, inclusive na incorporação de grupos de trabalho da Administração Municipal.

As informações obtidas por meio das entrevistas com as representantes da PGM, mostram alguns elementos que, na compreensão das entrevistadas, apontam e

justificam as ações desenvolvidas pelo órgão jurídico da administração municipal no processo da regularização fundiária efetivada no município, caracterizando sua ação direta na efetivação da política pública do município.

Os argumentos de justificativa apresentados pelas entrevistadas encontram-se ancorados em elementos diversos como: o compromisso político do chefe do executivo municipal com a regularização fundiária como proposta de governo; a mudança na legislação referente à regularização fundiária, o que motivou a Procuradoria a estudar o que podia ser proposto e realizado para conferir materialidade ao direito à posse e à moradia para pessoas de baixa renda moradoras do município; a postura proativa da PGM em seu compromisso de contribuir com a gestão do Município e, para tanto, disposta a superar as limitações das atribuições legais. Abaixo, explanam-se recortes de trechos das entrevistas que representam os argumentos aqui contidos.

Então quando lá em 2017 quando a gestão mudou, a procuradoria tomou um outro contorno e no enfrentamento da questão da regularização fundiária entendeu-se que o grande óbice a regularização encontrado nas tentativas anteriores tinha sido a interpretação da legislação. [...] era tudo muito novo, então a gente tava aprendendo a trabalhar com diagnóstico integrado, a construção do projeto, e de repente isso tudo muda de um dia pro outro, surgem novos institutos, como a regularização fundiária, sai do papel ali no primeiro momento a demarcação urbanística que foi a grande inovação da lei 11977, então tudo isso precisava ser estudado, e a primeira coisa que se fez foi se debruçar sobre a lei pra entender como a gente ia dar continuidade aquele planejamento [...]. (Representante X da PGM)

[...] esta foi uma proposta de governo do Prefeito né, a Procuradoria Geral do Município [estudado] ela tem uma postura bem proativa. A gente não fica limitado as nossas atribuições legais. No que a gente puder contribuir para a gestão do Município, a gente não está medindo esforços, a gente veste a camisa do Município e da gestão. (Representante Y da PGM)

Tendo como base as falas das entrevistadas, verifica-se que a oportunidade de atuação da PGM no processo de regularização fundiária no município resulta numa proximidade para com o entendimento de Dallari (1980) e Nery (2010) em relação às atribuições das Procuradorias Municipais, uma vez que, os referidos autores possuem um olhar assistencial das Procuradorias, na qual defendem que as mesmas são garantidoras dos direitos sociais, podendo, portanto, atuar, de forma participativa, na

efetivação de políticas públicas. Logo, um dos direitos sociais atendidos pela PGM do município estudado, através da atuação conjunta a outros profissionais, no projeto da regularização fundiária, foi o direito à moradia, em sintonia, portanto, ao entendimento dos autores citados.

Cumpre destacar que, no ano de 2016, a Procuradoria Municipal de Porto Alegre venceu o prêmio Inovare, da Justiça, por meio de um projeto inovador, também relacionado à sua atuação direta no processo de regularização fundiária de interesse social, que resultou na celeridade da regularização de posse de terrenos urbanos irregulares naquele município. Consideramos que isso pode significar uma tendência de incorporação dessa atividade no cômputo das atribuições da PGM.

Dessa forma, segundo informações retiradas do Portal da Prefeitura de Porto Alegre, a Lei nº 7433, de 06 de junho de 1994, regulamenta as atribuições da Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária (PARF) que, dentre seus integrantes, constam procuradores, sociólogo, assessores comunitários e assistentes administrativos, ou seja, os membros da Procuradoria atuam na linha de frente na política de regularização fundiária do município citado (PORTO ALEGRE, 1994).

Uma das entrevistadas, inclusive, referenciou esta proposta de Porto Alegre como base e exemplo para a atuação da PGM no município pesquisado, pois percebeu, a partir do experimento de Porto Alegre, que a política de regularização fundiária, com a atuação de procuradores, deu certo, e garantiu o direito à moradia aos cidadãos, prestando-lhes, assim, um direito social básico.

O contato direto com as participantes da pesquisa nos possibilitou apreender que a Procuradoria Geral Municipal desenvolveu o projeto inicial da política municipal de regularização fundiária urbana e buscou auxílio em outros setores da Prefeitura, que se constituem como peças-chaves para a materialização do projeto, na compreensão de tratar-se de demanda cujas respostas envolvem ações no âmbito da intersectorialidade. Analisamos que a iniciativa da PGM se revela como uma abertura sensível a um problema social existente no município e que demanda enfrentamento por meio da viabilização de direitos sociais.

Diante dos exemplos citados, tanto de Porto Alegre (RS), quanto do município estudado, em que contaram com o protagonismo das suas respectivas Procuradorias Municipais para a garantia da política pública de regularização fundiária de interesse social, constata-se que, embora não seja atribuição direta da PGM, este órgão pode se colocar à disposição da defesa dos interesses sociais da população para garantir esses direitos, uma vez que, conforme entendimentos, principalmente da literatura científica, citadas anteriormente, as Procuradorias Municipais também são responsáveis pelo atendimento aos direitos sociais e, uma das formas de atendê-los, é através da participação direta nas políticas públicas, por possuírem o conhecimento jurídico necessário para implantá-las.

Ademais, é importante ressaltar que a atuação da Procuradoria, no município pesquisado, contou com o auxílio de um engenheiro da Prefeitura e de membros do Setor de Habitação, que se responsabilizaram pela aprovação de projetos, da Secretaria de Meio Ambiente no estudo ambiental, que foi a responsável por determinar que o processo seria feito em etapas, pois detectou-se, no meio do loteamento, uma área ambiental, com estagiários da própria Procuradoria e alunos das duas instituições de ensino do Município, com o Geo-referenciamento do Município e o Departamento de Obras e Urbanismo, que fizeram o projeto urbanístico, e com a assistência, em todo o momento, da Secretaria de Planejamento.

A análise das entrevistas possibilitou também identificar a percepção das representantes da Procuradoria quanto à garantia de direitos inerentes às ações desenvolvida pela PGM no processo de regularização fundiária de interesse social realizado no município. Nessa esfera, evidencia-se a compreensão de que a regularização fundiária isoladamente não cumpre o efeito desejado na solução do problema de ocupação irregular de áreas urbanas por pessoas de baixa renda.

Aliado a isso está a consideração de que as ações precisam se dar em dois vetores, que são o da prevenção, para controle da ocupação irregular dos territórios urbanos, e o da ação sistemática de regularização dos terrenos irregularmente ocupados, que imprescinde a existência de políticas públicas voltadas à garantia do direito à moradia, bem como o acesso ao uso dos bens e serviços nela disponíveis, de modo democrático e igualitário.

[...] eu acho que a regularização fundiária sozinha ela não resolve o problema da ocupação irregular pela população de baixa de renda. Então você precisa atuar em duas frentes: você atua com a regularização, mas você atua também inibindo a proliferação dos loteamentos clandestinos, das ocupações clandestinas, das ocupações espontâneas. Então você tem que ter uma ação de fiscalização muito forte, porque essa questão da ocupação irregular do solo ela não para se você não tiver uma fiscalização efetiva. E aí, a regularização fundiária só vai funcionar se as pessoas entenderem que elas não podem morar dessa forma, que elas não podem ocupar dessa forma, então a gente tem que trabalhar nessas duas frentes. (Representante X da PGM)

A gente não consegue visualizar o município, não só de [...], mas todos os municípios que não tenham essa equipe de regularização, uma secretaria responsável, porque quando você entrega os títulos a essas pessoas, você consegue verificar o quanto isso é importante pra elas. Teve uma senhora que ao pegar o título dela, ela falou assim: “a primeira coisa que eu vou fazer é requerer água para minha casa, que eu não tenho água em casa”. (Representante Y da PGM)

Então a gente pode ver ele de duas formas: como preventivo né, e como consecução mesmo da política pública de garantia do direito a moradia. Quando eu falo em preventivo é porque eu preciso controlar a ocupação do solo, eu preciso fazer com que as pessoas ocupem somente os lugares que elas precisam ocupar. [...] E fazendo a parte de efetivar o direito a moradia, de garantir que as pessoas não tenham só o teto, quatro paredes, mas que elas tenham essas quatro paredes com o acesso a todos os benefícios da urbanização. (Representante Z da PGM)

Embora as entrevistadas façam alusão à necessidade de uma ação efetiva para conter, de modo preventivo, as ocupações clandestinas, acreditamos que elas se referem ao fato de que, muitas vezes, as áreas ocupadas de modo irregular são reconhecidamente áreas de risco, que requerem um controle para se evitar sua ocupação, como forma de prevenir situações de desabamento, soterramento, inundações, que muitas vezes acarretam perdas de vidas.

Mas é possível verificar nas falas das entrevistadas também, uma certa relação com a concepção de território de Milton Santos (2002), para quem território é considerado como o chão mais a identidade da pessoa, ou seja, o sentimento de pertencimento. E, para que a pessoa pertença ao território, não basta ocupar um lugar qualquer, mas sim um lugar digno, com infraestrutura básica e satisfatória, com elementos constituidores de uma identidade.

Essa sensação de pertencimento possui fundamento também na Política Nacional de Habitação, concebida pela União, na qual faz parte o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei nº 11.124/2005, que tem por objetivo garantir a população, principalmente a de baixa renda, o acesso a habitação digna, tanto pelo lado da legalidade quanto das condições dignas de habitabilidade, que se assemelham aos dizeres das entrevistadas.

O exame dos dados contidos nas narrativas apresentadas pelas servidoras da PGM permitem-nos afirmar que as três representantes da Procuradoria possuem o entendimento de que a política pública de regularização fundiária é, efetivamente, garantidora do direito à moradia e que esta não compreende apenas a ação voltada para a entrega do título legalizado da posse do terreno urbano, mas também ações voltadas à garantia de outros direitos fundamentais, como saneamento básico, ambiente ecologicamente equilibrado e, principalmente, da dignidade da pessoa humana.

Por fim, essa categoria contempla ainda as dificuldades e desafios relacionados à ação da Procuradoria Municipal no processo de regularização fundiária de interesse social. Alguns desafios foram apontados pelas participantes da pesquisa, que revelam tensões e contradições presentes no processo social de constituição e ocupação de territórios urbanos de forma regular e irregular. Dentre os desafios citados estão: o descrédito da população quanto aos interesses da Prefeitura na regularização fundiária; a resistência das pessoas ao contato com os profissionais da Prefeitura nas diferentes etapas do processo de regularização fundiária; recusa em apresentar documentos para o processo de legalização dos terrenos; e a pandemia do Novo Coronavírus.

Para uma das representantes da PGM, o maior desafio foi ter acesso a população, que já estava tão descrente do processo de regularização fundiária, pois muitas vezes as pessoas não queriam receber os agentes municipais, dizendo que eles estavam mais uma vez mentindo.

Na visão de outra representante, foram diversas as dificuldades na experiência do processo de regularização fundiária realizado, porque a Procuradoria Geral do Município conhece de lei, sabe muito do que está contido na teoria, mas a materialização não é uma mera transposição da teoria para a ação. A execução do processo esbarrou em várias dificuldades, indo desde a resistência das pessoas, que não queriam ser contatadas com medo que fosse aumentar o IPTU, até a resistência dos outros setores da prefeitura em ceder servidores para a elaboração do projeto urbanístico ou para ir a campo levantar informações sobre a realidade de vida das pessoas. Neste caso, a entrevistada fez referência à resistência na disponibilização de assistentes sociais para o estudo social da população alvo da regularização fundiária.

Para a terceira representante da PGM, foram vários os desafios no processo de regularização fundiária, sendo principalmente a desconfiança, a falta de crédito que a administração tinha entre as pessoas do loteamento específico inserido no processo de regularização fundiária. Isso porque o local já havia sido objeto de tentativa de regularização por duas vezes, sem êxito, então quando os membros/apoios da Comissão do Processo de Regularização chegavam para entrevistar as pessoas e apresentar o projeto, elas falavam que não iam mais dar as informações necessárias, e que não tinham mais os documentos relacionados à legalização da posse.

Ficou evidente que, apesar da vontade da Procuradoria Geral do Município em estabelecer uma política pública que fosse realmente efetiva, o processo de regularização fundiária encontrou, inicialmente, muita resistência das pessoas que seriam beneficiadas, pois muitas nem acreditavam mais que realmente iriam receber um título legal de posse. Isso gerou um desconforto inicial nos membros atuantes da Comissão do Processo de Regularização, que mesmo assim não desistiram da efetivação desta política pública. O resultado, ao final, alcançado pela superação das dificuldades e desafios encontrados no caminho foi a entrega de títulos legais a diversos cidadãos do Bairro “Ocupação Legal”, no município.

A efetivação dessa política pública de regularização fundiária pela Prefeitura do município, protagonizada pela Procuradoria Geral, contou com a participação valiosa de uma assistente social, que muito contribuiu para o esclarecimento dos beneficiários

sobre o projeto de legalização dos terrenos ocupados, além de articular ações interdisciplinares com outros profissionais e estratégias de articulação intersetorial.

Conforme já referido, houve muita resistência dos beneficiários em acreditar no projeto, e a assistente social argumentou que, a Lei nº 13.465/2017 criou muitas dificuldades nesse sentido, pois as pessoas achavam que iam passar pela triagem e já sair com a escritura em mãos. Tinham dificuldades em entender que é necessário todo um processo até chegar a efetiva entrega das escrituras (o que pode ser perfeitamente compreendido pelas decepções vivenciadas por eles em tentativas anteriores de regularização fundiária que não lograram êxito). Além disso, no bairro em questão, existe muito conflito entre famílias, para ver quem realmente vai ficar com a posse, o que pode ter sido um fator prejudicial para a demora da efetivação da política.

Nos dizeres da entrevistada, se todas as Prefeituras tivessem a visão que a Comissão do Município teve para a regularização fundiária, muita coisa iria mudar no país, porque as pessoas têm muito pouco senso de pertencimento, elas não conseguem se achar donas do terreno/lote, pois acham que têm a posse e está tudo bem, mas legalmente falando, não entendem o poder do papel, do título.

Além disso, a assistente social percebe que o processo de regularização fundiária no Bairro objeto desta pesquisa, precisa avançar, mas o grande problema, atualmente enfrentado, é a pandemia do Coronavírus, pois é necessário ir a campo para colher materiais e documentações, e a pandemia não permite que isso seja feito. Como forma de demonstrar essa situação, a assistente ressaltou que mais de 100 títulos já foram entregues, mas há em torno de 700 processos em aberto, que dependem desse contato físico junto aos moradores para serem concluídos.

Sendo assim, nota-se a importância dessa política para o Município estudado, e a sua necessária continuidade após o término dessa pandemia, que atrapalhou não só esse processo de regularização fundiária, mas muitos outros processos que dependem de contatos físicos.

4.2 O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA ÓTICA DOS BENEFICIÁRIOS

Tecidas as considerações quanto ao processo de regularização fundiária promovido, principalmente, por membros da Procuradoria Geral do Município pesquisado, e outros servidores do mesmo, conforme explicitado no tópico anterior, insta pontuar, no presente tópico, o reconhecimento da importância da política pública para os beneficiários, e sua efetividade no Bairro pesquisado, objeto desta pesquisa, de acordo com as unidades temáticas descritas anteriormente.

As unidades temáticas representam os elementos que foram agrupados nessa categoria de análise, de acordo com a forma como se complementam, a saber: tempo de moradia e o tempo para acesso à regularização da posse; percepção dos beneficiários da ação desenvolvida pela Procuradoria e Prefeitura; demandas de infraestrutura (falta de segurança e outras), e a representação da regularização da posse para os beneficiários.

Para isso, foram entrevistados 10 beneficiários da política pública de regularização fundiária, tanto do sexo masculino quanto do sexo feminino, os quais são todos moradores do Bairro estudado, bem como o Presidente da Associação de Moradores do referido Bairro.

Na oportunidade, para criar uma aproximação com o entrevistado, esta pesquisadora perguntou, inicialmente, o tempo de moradia de cada beneficiário e do Presidente da Associação de Moradores do Bairro Ocupação Legal, na qual o Presidente informou que reside no bairro desde 1987, e é Presidente da Associação desde 2017; já os 10 moradores que foram entrevistados são residentes no referido Bairro, conforme informado pelos mesmos, nos respectivos prazos de 43 anos; 32 anos; 15 anos; 40 anos; 20 anos; 20 anos; desde os 15 anos; 32 anos; que é natural de Minas Gerais e foi transferido para o Município estudado; desde os 7 anos.

Tecidas essas breves considerações sobre as características dos participantes da pesquisa na condição de beneficiários da política de regularização fundiária, procuramos, na sequência do texto, apresentar, descritiva e analiticamente, os dados

obtidos nas entrevistas realizadas, que são diretamente relacionados ao processo de regularização fundiária de interesse social realizado no município de estudo.

Inicialmente, mister destacar que, de acordo com a leitura metódica do material colhido, percebeu-se uma dificuldade na concretização da regularização no bairro pesquisado, pois quando questionado o tempo em que os moradores aguardavam a regularização de seu respectivo terreno/lote, a maioria das respostas foram, simplesmente, “há muito tempo”, e grande parte dos entrevistados, inclusive, não acreditavam mais que conseguiriam a regularização de suas terras, devido as falsas informações que tinham desde quando começaram a residir no bairro. Vejamos algumas falas a esse respeito:

Olha só, em 1995 foi feito o título de aforamento, até então esse título de aforamento que era nosso documento, aí em 2013 falaram em regularização, mas aí pararam no meio do caminho e em 2018 retornou e foi onde a gente tava na associação a gente se encaixou dentro pra poder tá ajudando ao município fazer essa regularização. [...] Sim, hoje eles sabem que é um documento registrado em cartório, não é uma matrícula que tá num recibo, é uma matrícula que tá no cartório, [...]. (Presidente da Associação de Moradores do Bairro pesquisado)

[...] minha nossa senhora, uns vinte anos que falavam que iam legalizar, tudo certo, e nada, nada conseguia, e graças a deus que foi legalizado o ano passado, que tudo deu certo, [...]. (Beneficiário A da política de regularização fundiária do Bairro Ocupação Legal)

Nós compramos aquele lote em 2007, então aquela casa o cartório mesmo falou pra mim que nós compremos um gato no saco, falou desse jeito, porque quem vendeu aquela casa foi embora para Santa Catarina, e nós andemos, andemos, andemos tanto eu mais meu esposo pra vê se conseguia a escritura dessa casa pra ele passar pro meu nome, que era a proposta dele, aí tinha dia que dava vontade de chorar, de largar, de desistir do meu esposo, por causa de muita coisa, mas aí eu entreguei nas mãos de deus, que deus vai me dar essa benção. (Beneficiário B da política de regularização fundiária do Bairro Ocupação Legal)

A dificuldade em receber o título de posse do lote, observada através das falas dos entrevistados, não difere do que se verifica presente na literatura científica consultada e adotada neste trabalho. É possível considerar que, essa demora na concessão dos títulos, seja uma consequência da ausência do entendimento jurídico por aqueles que detinham a competência para implantar a política pública de regularização. Tal

afirmação pode ser ilustrada com os seguintes trechos das entrevistas com as representantes da PGM:

Quando começou-se a falar de regularização fundiária foi com a lei 11977/2009, então foi a primeira vez, eu lembro que eu tava na procuradoria, em 2010, quando eu comecei meu serviço público né, lá eu ouvia as pessoas falarem em regularização fundiária, mas também não tinha noção do que era, do que se tratava, e aí eles tentaram fazer alguns processos de regularização fundiária no município, a partir de 2010/2011, e esses processos não foram pra frente, não conseguiram andar, e a maior dificuldade quando a gente pesquisou, quando a gente começou a desenvolver esse projeto, que a gente viu pela 11977, é que eles não conseguiam avançar porque eles tinham problemas com as questões jurídicas. Eles não sabiam como resolver e eles sempre batiam na questão jurídica, ah isso me impede de ir pra frente, não conseguia ir pra frente. Aí com o novo cenário que se apresentou com a lei também, com a lei nova, que foi de 2017, que marcou a regularização fundiária, a procuradoria conversando com os outros setores chegaram nesse consenso de que olha, então isso é problema jurídico, então nesse cenário a procuradoria assumiu o papel de conduzir o processo de regularização fundiária junto com as outras áreas. (Representante Z da PGM)

[...] E daí a gente entendeu que a procuradoria poderia tomar essa frente porque lá em 2016 a procuradoria municipal de Porto Alegre venceu o prêmio inovare com um projeto inovador que foi demonstrando que ao encabeçar o procedimento de regularização fundiária, em Porto Alegre, esse procedimento ganhou velocidade e grandes aglomerados e grandes favelas, eles conseguiram efetivamente o que ninguém tinha conseguido ainda que era fazer a regularização fundiária. (Representante X da PGM)

Devido a burocracia legislativa e alterações substanciais na condução do processo foi possível notar que a regularização fundiária no Município estudado foi um processo demorado, em que os próprios beneficiários nem mesmo acreditavam que receberiam o título de seus lotes, pois alguns residem no bairro pesquisado a mais de 20 anos sem regularização do terreno, ou seja, sem uma vida digna e a garantia do direito à moradia, e isso se assemelha ao entendimento científico destacado neste estudo.

Apesar da dificuldade e demora dos beneficiários em conquistarem o título de seus lotes através da política de regularização fundiária de ordem do município estudado, todos frisaram que podem considerar que a regularização do lote/terreno contribui para o acesso à moradia, intimamente ligado ao direito à moradia de todos os

cidadãos, uma vez que, agora eles podem realmente afirmar que possuem uma moradia.

Considerando a resposta de todos os beneficiários, de que possuem atualmente uma moradia de forma legal, foi-lhes perguntado o que seria, na visão deles, o acesso à moradia. As respostas obtidas permitiram apreender que a maioria entende o significado de moradia como uma posse de algo, ou seja, como forma de afirmar que aquilo te pertence, e você passa a ter um endereço para chamar de seu. Abaixo, o recorte de trechos das entrevistas que representam esse dado.

[...] moradia é uma coisa que é seu, você chegar ... vamos supor.... você está num lugar você vai dar o seu endereço pra alguém, você fala a minha moradia, a minha casa, tal número, o nome da rua, tal número, que ali é minha moradia, é a minha casa, é isso aí que eu tô entendendo. (Beneficiário A da política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

Agora eu posso tá contribuindo com meus impostos direitinho, porque eu sei que ali agora é benefício pra mim entendeu, então eu tenho que andar certinho, porque antes eu não pagava não, não pagava, a gente as vezes tem rede de esgoto a gente paga, iluminação pública a gente paga, então quer dizer, eu sempre bati na tecla, pago meu imposto de renda quando eu tiver minha documentação legalizada porque se algum dia o prefeito, ou outro que entrar e falar bem assim, você não tem lote aí não, você não paga o imposto, então quer dizer pra gente pagar o imposto a gente tem que tá legalizado, e aí agora assim eu vou começar a legalizar e desse jeito aí tem que continuar, [...] (Beneficiário H da política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

Diante do entendimento sobre o significado de moradia, na visão dos beneficiários, verificou-se a semelhança com os autores Novelino (2016), Melo (2010) e Canuto (2010), que afirmam que o acesso a uma moradia digna está intimamente ligado a dignidade da pessoa humana, uma vez que essa dignidade está atrelada a toda noção de um direito, direito de pertencimento a algo, a um lugar.

Em comparação às falas dos entrevistados, e dos autores citados, nota-se clara semelhança, pois todos entendem que a regularização fundiária proporciona aos beneficiários uma moradia digna, que tem total relação com a dignidade da pessoa

humana, pois essa dignidade só é obedecida se todos tiverem seus direitos atendidos de forma satisfatória.

No que concerne ao direito à moradia digna, vale ressaltar que, para Inácio (2002), quando o artigo 6º da Constituição Federal, que trata dos direitos sociais, prevê que todos os brasileiros têm direito à moradia, isso significa que a partir da entrada em vigor da emenda constitucional nº 26/2000, o Estado brasileiro está obrigado a conceber e executar políticas públicas que tornem a moradia um direito mínimo de cada brasileiro. Pansieri (2008) assim dispõe sobre o direito à moradia:

O Direito à Moradia consolidado como Direito Fundamental e previsto expressamente como um Direito Social no artigo 6º da Constituição brasileira, em correspondência com os demais dispositivos constitucionais, tem como núcleo básico o direito de viver com segurança, paz e dignidade e, segundo Pisarello, somente com a observância dos seguintes componentes se encontrar plenamente satisfeito: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços e infraestrutura; custo de moradia acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural (PANSIERI, 2008, p. 51).

Dessa forma, nota-se que a moradia não é digna sem que outros direitos sejam atendidos da mesma forma. Por essa razão, os beneficiários da política pública estudada, foram questionados quanto a necessidade de demandas relacionadas a infraestrutura do bairro, que estão intimamente ligadas a preservação da regularização fundiária concedida, bem como a garantia do direito à moradia e do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

A maioria dos moradores reclamou da falta de policiamento e segurança pública, pois o bairro pesquisado é muito perigoso e muitos possuem medo de andar nas ruas do bairro. Além disso, tiveram entrevistados que reclamaram da ausência de esgoto encanado, asfaltamento, bem como de condições propícias relacionadas a saúde, uma vez que, no Posto de Saúde do bairro, não há profissionais especializados que possam atender a demanda da população, tendo que se deslocarem até outros estabelecimentos públicos para terem o devido atendimento médico.

Ademais, um dos entrevistados ressaltou a necessidade de melhorias na iluminação pública, tendo em vista que é cobrada uma alta taxa de iluminação, e muitas ruas não possuem essa melhoria. Já para outros três moradores entrevistados, nada precisa

ser feito no bairro, pois tudo que tem já está bom. Os fragmentos das entrevistas abaixo apresentados demonstram, de forma clara, os dados aqui destacados.

Pra melhorar precisa de mais policiamento, porque esse bairro é perigoso...eles vêm, mas não é frequente, e uma pracinha que começou ali também, mas deu uma parada, porque ela ia ficar muito boa ali dentro, todos os bairros tem suas pracinhas, só o nosso que não tem, até hoje, é isso aí [...]. (Beneficiário Ada política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

Eu acho que é a segurança, essa parte da segurança pode ficar um pouquinho melhor [...]. (Beneficiário Cda política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

Aqui no bairro o que eu falo que precisa melhorar é a saúde, as vezes no posto tem muita dificuldade, porque muita demanda, [...] mas em questão de saúde o bairro precisa, porque aqui no posto a gente não tem ginecologista, a gente não tem pediatra, nós mulheres precisa, as crianças precisa, as crianças pequenas precisa de pediatra [...]. (Beneficiário D da política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

Olha lá falta muita iluminação pública... é cobrada uma taxa absurda de iluminação pública e lá na minha rua não tem iluminação, isso é um questionamento antigo dos moradores ali e não foi atendido até hoje, e eles cobram muito caro a taxa de esgoto, a taxa de iluminação pública, e a gente não tem adequado...quando chove entope tudo, vira uma bagunça entendeu [...]. (Beneficiário E da política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

O que faz muita falta a esse bairro aqui é o asfaltamento, questão de poeira, muita poeira, então o asfalto pro bairro, o asfalto cem por cento, seria ótimo para o bairro...a minha rua não é asfaltada, é paralelepípedo, mas dá muita poeira, então pro bairro aqui se fosse cem por cento asfaltado seria outra coisa. (Beneficiário I da política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

A partir das falas dos entrevistados, nossa análise se aporta na afirmação de Costa (2016), de que o ideal é qualificar as novas áreas que recebem a regularização fundiária-com o mesmo padrão de urbanização das áreas centrais das cidades, bem servidas de empregos, serviços públicos e infraestrutura, pois nada adianta legalizar uma área sem proporcionar aos moradores condições dignas de vida, que envolvem o saneamento básico, iluminação pública, segurança, saúde, entre outros. Aina (2004) destaca o que a ausência de condições dignas pode causar ao indivíduo, a saber:

O ser humano, quando privado de suas necessidades básicas, fica acuado, enfraquecido na sua liberdade de consciência e de ação. Sem perspectiva de vida, de estabelecer projetos, ele se rende a qualquer benesse imediatista, às vezes em troca de seus bens mais valiosos, como sua liberdade e seus direitos políticos, justamente, porque esses, para os que não vivem com um mínimo de dignidade, não apresenta um valor concreto (AINA, 2004, p. 64).

O entendimento exarado faz jus ao sentimento percebido por esta pesquisadora quando das entrevistas com os beneficiários, em que muitos nem mesmo tinham ciência que a legalidade de seus terrenos é um direito próprio, muitos apenas possuem um sentimento de gratidão a Deus e ao prefeito municipal, como se este último quisesse, por livre e espontânea vontade, agraciá-los com a regularização.

Tais afirmações estão representadas em trechos das falas de alguns beneficiários:

Eu não acreditava que eu ia realizar esse sonho, aí depois que ele falou eu criei fé e essa fé nunca acabou; graças a Deus foi realizado, eu só tenho que pedir a Deus pra abençoar o Guerino Zanon que é o nosso prefeito e a vocês e ao Paulinho que também que ajudou a correr atrás pra receber e distribuir nas casas... (Beneficiário B da política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

ixe, muito bom, risos, é posse né, é sensação de posse, que é meu. Só tem a agradecer por terem concedido a nós, a minha família esse documento, o sonho de ter o documento pago a gente não tinha, porque é tudo muito caro, pra você ter um documento você precisa da escritura, então é isso... (Beneficiário D da política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

[...] hoje eu tenho a minha casa, agradeço primeiramente a Deus, Paulinho que é uma pessoa maravilhosa, e vocês né, porque através de vocês eu consegui a escritura, porque a prefeitura cedeu a escritura pra nós, porque foi a prefeitura que trouxe os estudantes da faculdade até minha casa e aí começou o processo da escritura, aí Paulinho como associação dos moradores foi até mim, me procurou, e conversou comigo, faltou que era certo, e realmente tava acontecendo mesmo, e marcou até o dia que era pra mim ta no CRAS pra poder dar andamento nas papeladas que estivesse faltando, pra eu poder conseguir a minha escritura e eu agradeço a Deus por isso, Deus é bom é maravilhoso... (Beneficiário G da política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

Feliz, muito feliz com a prefeitura, porque outros que passaram não fizeram, graças a Deus, e grato ao prefeito por ter tomado a decisão de fazer a entrega da escritura de algo que a pessoa comprou, mas que não tinha a

escritura, só tinha posse, mas o documento pra legalizar não tinha... (Beneficiário H da política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

Eu acho que eles fizeram o que puderam né, e eu sou satisfeita graças a Deus, pelo trabalho que eles fizeram, todas as pessoas que trabalharam, que estão envolvidos nessa campanha aí, vamos dizer, eu sou grata a eles, primeiramente Deus, depois eles... (Beneficiário I da política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

Foi possível notar, portanto, que o entendimento da literatura científica caminha no mesmo sentido da realidade do bairro pesquisado, pois, a população carente, que não tem acesso a moradia digna, bem como outros serviços públicos essenciais, não possui sequer conhecimento de todos os seus direitos.

Apesar de algumas condições precárias no bairro pesquisado, foi possível observar que, a regularização fundiária trouxe mais alegria e prazer aos beneficiários, uma vez que, significou um avanço nas ações públicas de melhorias na infraestrutura do bairro. Sendo assim, houve um interesse desta pesquisadora em verificar, na visão dos beneficiários, a contribuição da ação desenvolvida pela Procuradoria Geral do Município e Prefeitura Municipal, junto com outros setores imprescindíveis, a efetiva regularização do terreno/lote de cada morador.

Dos dez beneficiários entrevistados, nove afirmaram que a atuação da Prefeitura foi muito boa, que os ajudou muito para a efetiva entrega do título de regularização do terreno, e não pontuaram nenhum fato novo que poderia ser melhorado no processo de regularização dos lotes, ou seja, o posicionamento dos mesmos foi quase unânime em afirmar a atuação positiva do poder público na legalização da posse dos lotes. Abaixo demonstram-se trechos das entrevistas que ilustram esse dado.

Ótimo, muito bom, porque assim, no meu ponto de vista, fica caro fazer isso aí então eu acho que não conseguiria fazer isso, porque meu cunhado fez a dele em 2016 e ficou em 17 mil na época, então pra quem ta precisando eu achei um trabalho excelente. (Beneficiário C da política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

Boa, não tenho que questionar nada não... a questão do projeto, foi bom sim, porque se não fosse o projeto a gente não teria nem essa escritura hoje, com fins próprios, a gente não teria nada, ainda bem que teve a

prefeitura e a associação aqui que correu atrás pra poder ajudar, [...]. (Beneficiário E da política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

Eu vejo que está sendo um trabalho muito bom, estão trabalhando muito, agarra firme, eles pedem ajuda, vai atrás do pessoal, que tão aí devendo documento pra poder tá levando, até mesmo tá buscando, até levam os pessoal que não tem condições de ir lá, pega lista do pessoal, e diz gente tá faltando isso, tá faltando aquilo, o endereço não está certo, não está batendo [...]. (Beneficiário J da política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

O exame dos dados contidos nas narrativas apresentadas pelos beneficiários da política de regularização fundiária de interesse social no bairro pesquisado, permite-nos afirmar que, a maioria dos entrevistados entende o poder público como atuante direto desta política, e os agradecimentos são quase todos para a pessoa do prefeito municipal. Assim, foi possível observar que essas pessoas não veem a regularização como um direito, mas sim como um favor do ente municipal, que se dispôs, por livre e espontânea vontade, a atuar nesta política.

Todavia, de acordo com a literatura científica pesquisada e utilizada neste trabalho, percebe-se que o Poder Público municipal, com base no artigo 182 da Constituição Federal, tem por obrigação constitucional ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. No mesmo sentido, Falcão e Paiva (2011) dispõem que é papel do governo auxiliar e viabilizar a legalidade de assentamentos informais.

Com isso, é possível ressaltar, novamente, que em todo o momento percebe-se a falta de informações dos beneficiários da política de regularização fundiária no bairro pesquisado, pois os mesmos não possuem esse conhecimento de que a legalização de seus terrenos é direito próprio, e um dever do ente público, e não um favor do mesmo. Essa afirmação pode ser percebida através de trecho da entrevista citado abaixo.

Elas acham o seguinte: que o município tem que fornecer aquilo pra elas, que elas pagam os impostos e não tem o documento, alguns pagam os impostos, outros não, aqueles que pagam falam: ‘Ah, Paulinho, eu pago, mas não tenho o documento... e aí...’, calma que vai sair, porque a gente tá correndo atrás pra poder fazer acontecer. (Presidente da Associação de Moradores do Bairro pesquisado)

Por fim, o último tópico que foi ressaltado nesta categoria, no que corresponde à visão dos beneficiários do projeto, diz respeito ao entendimento dos mesmos acerca do que representa a regularização de posse para eles. Nesse sentido, para alguns entrevistados, a regularização foi atribuída como algo valioso e seguro, pois agora há um documento que comprova a titulação do terreno, já outros atribuem a regularização ao fato de que agora o terreno será valorizado financeiramente, e podem melhorar a estrutura da moradia, uma vez que, não há nenhum empecilho no que se refere a regularização. Esses dados podem ser confirmados pelos trechos de entrevistas dispostos abaixo.

Nossa senhora, só de alegria, só alegria pura, porque não é fácil não viu, você correr, correr, que nem eu corria atrás, corria, corria; e nada. Até que quando me ligaram falando que eu ia pegar esse documento eu quase nem dormir a noite, nem acreditava naquilo que eu ia fazer no outro dia, nem almoçar eu almocei, porque era 11 horas pra pegar lá o documento e aí fui lá pra FACELI, nem almoçar eu consegui, pra ver logo se era verdade, porque eu não tava acreditando que isso iria acontecer [...]. (Beneficiário A da política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

Eu fiquei muito feliz né, eu acho que todos que ganhou ficou feliz né, porque eu vejo muita gente aí na rua falando que “ah o meu não vai chegar, o meu não vai chegar” e eu falo que vai chegar, porque o meu, eu fazia igual vocês, não acreditava, e foi muito rápido, então eu acredito que o de vocês também vai chegar...então foi uma coisa muito boa mesmo, boa não, ótima mesmo, risos [...]. (Beneficiário C da política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

É importante você ter a posse do terreno seu todo regularizado né, pra várias coisas, até pro futuro, te garante a estabilidade de você ter um trem em seu nome certinho [...]. (Beneficiário I da política de regularização fundiária no Bairro Ocupação Legal)

Diante de todas as falas de alguns dos beneficiários que foram agraciados com a regularização fundiária de seu terreno/lotes, notou-se que esta política pública só trouxe alegria para cada um deles, que aguardavam a tanto tempo pela posse legítima de seus lotes, não havendo qualquer crítica dessas pessoas no que se refere a atuação dos membros da ação, mas sim, incansáveis elogios sobre todo o processo que fora realizado.

Nesse mesmo sentido é o sentimento do Presidente da Associação de Moradores do Bairro Ocupação Legal, que informou que o modo como a política de regularização fundiária foi conduzida mostrou boa organização das ações desenvolvidas, pois mesmo com a resistência das pessoas em acreditar que a regularização dos terrenos realmente seria efetivada, os membros da Procuradoria não desistiram em nenhum momento, e conseguiram efetivar o direito à moradia para a população ali residente.

Com base em todas as entrevistas coletadas, que integram esta categoria, verificou-se que todos reconheceram a extrema importância da política pública de regularização fundiária de interesse social, pois, a partir desta política, muitos moradores conseguiram garantir seu direito à moradia, com um título legal de seu terreno/lote, dando-lhes garantia de que agora podem reconhecer que esses terrenos são seus e ninguém mais pode tirá-los de lá, e que a atuação da Prefeitura, a partir da Procuradoria Geral do Município e de outros membros de Secretarias diversas, foi excelente para o alcance do resultado descrito.

4.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO À MORADIA, LEGALIZAÇÃO DE POSSE E OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Nos tópicos anteriores restou claramente demonstrada a atuação dos servidores públicos na política de regularização fundiária, bem como o reconhecimento da importância da política pública para os beneficiários, e sua efetividade no bairro pesquisado, objeto desta pesquisa. Sendo assim, nesta categoria, a preocupação é em demonstrar a relação existente entre a regularização fundiária e o direito à moradia, juntamente a legalização de posse e ocupação do espaço urbano.

Para isso, as unidades temáticas que representam os elementos que foram agrupados nessa categoria de análise, de acordo com a forma como se complementam, são: debate teórico sobre a função do Estado, a Regularização fundiária de interesse social, e os resultados do processo desenvolvido pela Procuradoria e Prefeitura no município estudado, que visam comparar, basicamente, o funcionamento dessa política pública na teoria e na prática.

Inicialmente, com base no contexto histórico do direito à moradia, as manifestações da literatura científica representam a habitação como uma demanda histórica a ser respondida pelo Estado, pois o desenvolvimento das cidades não permitiu que todos tivessem o devido acesso à moradia.

Essa afirmação, segundo Maricato (2001), se explica pelo fluxo de movimentos migratórios e do êxodo rural, durante o século XX, em que a infraestrutura das cidades não estava preparada para receber uma grande quantidade de pessoas, ocasionando problemas de trabalho, moradia, educação, saúde, dentre outras necessidades humanamente básicas e sociais.

A partir daí, segundo Wanderley (2009), com o crescente índice de concentração da pobreza urbana, aumento do número de loteamentos irregulares, ilegalidade na ocupação do solo, agressões ao meio ambiente, aumento da violência urbana, e recuo dos investimentos públicos em saneamento e políticas urbanas entre os anos 1980 e 1990, a Constituição da República Federativa de 1988 se preocupou em colocar o direito à moradia no rol dos direitos sociais, principalmente em razão do princípio da dignidade da pessoa humana, pois reconheceu que é o Estado que existe em função da pessoa humana.

Em razão do avanço desordenado das cidades, e do grande fluxo de pessoas, que começaram a ocupar o solo de forma irregular, houve a iniciativa do Estado em garantir a prestação do direito à moradia, principalmente através da formulação e aplicação da política pública de regularização fundiária, que, segundo Melo (2010), é uma forma de diminuir as desigualdades sociais, que só poderá se concretizar no momento em que houver garantido o direito à moradia aos mais necessitados. Essa afirmação, com base no contexto histórico, pode ser percebida através de trechos das entrevistas citados abaixo.

E aí quando a gente fala da regularização fundiária de interesse social, na minha visão, e assim, o que é de fato, é você trazer para cidade legal a população que foi excluída dessa cidade, dessa forma de habitar, de viver, ou seja, a população que é de baixa renda e que mora de maneira clandestina, ou de maneira irregular ou que não teve acesso ao que a gente chama de moradia digna, ela tá à margem da cidade. Então, geralmente elas estão nas periferias, nas favelas, nas vilas, ocupações espontâneas,

então quando a gente faz a regularização fundiária de interesse social a gente está trazendo para dentro da cidade legal essas pessoas e quando eu falo dentro da cidade legal, eu não falo só na titulação, no título, mas sim ao acesso no serviço público de qualidade, no acesso a cidade de uma forma geral, que na verdade, quando a gente trabalha as funções sociais das cidades, uma delas é a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, então, quando a gente trabalha a regularização, a gente trabalha muito esse objetivo que é um objetivo lá do estatuto das cidades, mas contém objetivo da regularização fundiária. (Representante X da PGM)

[...] inclusive lá [...] tinha uma pontinha de um loteamento irregular, uma rua, se você vê a felicidade dessas pessoas, na hora que a gente entrou lá para que eles pudessem ter acesso a água, porque todo mundo dividia a mesma água, a questão da energia, a felicidade deles não tem precedentes, a gente não consegue visualizar de outra forma, e as vezes tem as casinhas construídas com muito custo, a troco de muito trabalho, e eles falam: “nossa, eu nem acredito que eu vou poder ter água, eu vou poder ter a luz em meu nome, não vou ter que dividir mais, [...]”. (Assistente Social do Município pesquisado)

[...] Sim, superlotou... quando foi construída a gente era 2 mil e poucos moradores, hoje a gente passa de 7 mil... cresceu... (Presidente da Associação de Moradores do Bairro pesquisado)

Com base nas falas dos entrevistados, verifica-se total similaridade com os entendimentos da literatura científica destacados anteriormente, pois o bairro pesquisado teve um crescimento desordenado, no qual muitos moradores não conseguiram ter acesso a condições básicas de vida, principalmente ao direito à moradia, que é reflexo direto do modo como as cidades foram crescendo na história do país, com ausência de igualdade para todos, logo, o teórico e o real se mostram semelhantes.

Além disso, como forma de atender o direito à moradia que passou a ser previsto a partir da Constituição Federal, a União, os Estados e os Municípios passaram a ter atribuições relacionadas a criação de programas nacionais para habitação, ações organizadas e cuidadosas, voltadas ao resgate de pessoa em situação de rua, e à erradicação de favelas e de habitações em áreas de risco e, um desses programas, é a regularização fundiária (BRASIL, 1988).

O processo de regularização fundiária tem previsão atual na Lei nº 13.465/2017, e tem como objetivo a inclusão dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, e à titulação de seus ocupantes. Nesse sentido, Costa (2016) destaca que é fundamental estruturar essa política para assegurar áreas para a promoção em larga escala de moradias para famílias de baixa renda, de modo a possibilitar o enfrentamento do *deficit* habitacional.

A literatura científica utilizada neste estudo caminha no sentido de que a regularização fundiária é uma forma de legalizar os terrenos ocupados de maneira irregular, promovendo moradias dignas às famílias de baixa renda. Esse entendimento também é visto através das entrevistas feitas na pesquisa deste trabalho, em que os beneficiários da política de regularização fundiária possuem o conhecimento atual de que os terrenos agora os pertencem, de maneira legal, trazendo-lhes segurança. Abaixo citam-se recortes de trechos das entrevistas que representam os argumentos aqui contidos.

Pra mim é valioso, é muito valioso, porque agora eu sei que é meu, porque antigamente você ficava com um pé na frente e outro atrás, agora eu posso falar é meu e ninguém panha, porque eu tenho um documento, então é isso aí [...]. (Beneficiário A da política de regularização fundiária do Bairro Ocupação Legal)

Significa que eu tenho o documento pra provar que aquilo ali é meu; significa que aquilo ali é... tem um documento, tem um dono, porque só com a declaração você tem a declaração que você comprou, mas não é um documento, então esse documento trouxe, como se diz, é meu, é meu. (Beneficiário D da política de regularização fundiária do Bairro Ocupação Legal)

Pra mim significa tudo, porque primeiramente um lote sem uma escritura ele não é um lote, ele não vale, não tem como... não é a minha intenção hoje, mas se futuramente eu quisesse vender pra mim ir pra outro lugar, futuramente até os meus filhos, é o que eu falo hoje pro meu esposo, a gente tem aquele lote, aquela casa é deles, só que futuramente eles podem casar, constituir suas famílias, [...] se eles quiserem ir embora pra outro lugar eles tem o direito de vender ou então alugar a casa ali, e a casa com escritura se eles vender, tá escriturado tudo ok, [...]. (Beneficiário G da política de regularização fundiária do Bairro Ocupação Legal)

Em comparação aos entendimentos da literatura científica, e as falas dos beneficiários, foi possível notar que ambos se complementam, uma vez que, com a legalização dos terrenos/lotes dos moradores, os mesmos demonstraram segurança, pois a posse legal do terreno trouxe um sentimento de pertencimento a cada morador ali residente.

De modo geral, foi possível observar que a política pública de regularização fundiária urbana de interesse social no Bairro “Ocupação Legal”, no Município pesquisado, foi efetivada com garantia de direito de cidadania para pessoas de baixa renda, pois atendeu muitas famílias que desacreditavam na posse de um título, dando-lhes segurança de que agora possuem um terreno/lote para chamarem de seu. Essa afirmação fica clara a partir das entrevistas citadas abaixo, que demonstram a atuação da Prefeitura Municipal na visão dos beneficiários.

Ela fez tudo praticamente, porque se ela não tivesse feito, nós não tinha isso, não tinha nada disso, porque se fosse tirar do bolso da gente pra pagar um documento desse, pra você que ganha um salário mínimo... comida, remédio, os gastos, não ia dar, não ia dar não... primeiramente Deus agradeço a Paulinho, que é corretor que corre atrás e ao prefeito que soube enxergar o vale nosso pra poder fazer uma caridade dessa e todo mundo que ajuda [...]. (Beneficiário A da política de regularização fundiária do Bairro Ocupação Legal)

Eu vejo que é um ato bom né, porque muitos aqui não têm condições de fazer o documento porque é muito caro, então foi uma iniciativa muito boa, pra comunidade, foi muito bom [...]. (Beneficiário D da política de regularização fundiária do Bairro Ocupação Legal)

Pra nós foi uma boa né, um bom funcionamento, pra quem não tinha nada né, hoje tem um bem material na mão, adquirido, legalizado, documentado, então é sinal de que ele fez um bom trabalho né? (Beneficiário F da política de regularização fundiária do Bairro Ocupação Legal)

Apesar dos atrasos causados, principalmente em razão da pandemia do Coronavírus, que dificultou o contato físico entre as famílias e os membros da comissão municipal, a política pública de regularização fundiária trouxe muitos benefícios para o bairro pesquisado, com tendência a avançar na materialidade da regularização fundiária de interesse social, haja vista a existência de grande número de processos para regularização fundiária ainda em andamento na Prefeitura. Espera-se que o fim da

pandemia do Novo Coronavírus e a volta da normalidade na vida de todos, possa favorecer, de modo eficaz, a finalização das ações de regularização fundiária no bairro e garantir a titularidade dos terrenos aos seus moradores, conforme espera uma das representantes da Prefeitura, cuja fala está representada no trecho de entrevista abaixo explicitado.

A gente precisa avançar, inclusive a gente deu uma parada por conta do contato [...], o grande problema de continuidade lá foi a pandemia, porque a gente ia continuar nos finais de semana, a fazer os multirões, as sensibilizações, fazer a planilha onde a gente tem um cadastro prévio. A gente tem muitos processos catalogados que faltam documentações e a gente precisa regularizar esses processos para que a gente consiga tramitar e chegar a titularização. E é isso que a gente precisa saber agora, como vai fluir essa pandemia, se vai ter vacina, se não vai ter vacina pra conseguir vacinar, pra gente voltar a campo, e seguir o trabalho. (Assistente Social do Município pesquisado)

Diante das narrativas dos participantes da pesquisa, assistente social, representantes da Procuradoria Municipal, Presidente da Associação de Moradores e beneficiários do processo de regularização fundiária, é possível considerar que a ação protagonizada pela Procuradoria Geral do Município resultou em acesso ao direito à moradia, pela legalização da titularidade do terreno ocupado, concretizando direitos básicos dos cidadãos municipais, pois o acesso a moradia digna é um dos direitos básicos que deve ser garantido pelo poder público.

Neste caso, verifica-se que as Procuradorias Municipais podem e devem se envolver em ações que efetivam a garantia de direitos sociais por meio de atuação em políticas públicas, ampliando, assim, suas atribuições, em aceno a perfeita aderência à Constituição Federal de 1988, conforme pontua Nery (2010). Isso porque, esse órgão detém conhecimento jurídico e técnico, que pode agilizar o processo de regularização fundiária, uma vez que esse processo é muito burocrático, e várias especificidades devem ser observadas, as quais, com o auxílio direto das Procuradorias, torna-se mais fácil a concessão de títulos legais aos moradores beneficiários da política.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se colocar a disposição da realidade dos fatos, o sujeito pesquisador se afasta dos entendimentos pessoais, e põe o seu foco apenas no objeto de pesquisa, a partir do momento em que se propõe a pesquisar, como modo de formular o conhecimento científico acerca de determinado tema.

Sendo assim, considerando o objeto deste trabalho, houve a necessidade, desta pesquisadora, de entrevistar pessoas beneficiárias da política pública de regularização fundiária do Município pesquisado, e estar presente no bairro estudado, como forma de se aproximar da realidade vivenciada pelos mesmos, fazendo assim, com que houvesse uma interação entre o teórico e o real, ou seja, a aplicação da política na visão pessoal da pesquisadora, com base nos entendimentos doutrinários conhecidos pela mesma, e o que de fato ocorreu, no desenvolvimento da política e deste trabalho.

Dessa forma, foi possível reconhecer a importância da aplicação da política pública de interesse social no bairro estudado, uma vez que, com base nos dados analisados, percebeu-se que muitos moradores esperaram anos pela legalização e posse de seus terrenos, e com a regularização fundiária, que teve efetiva atuação da Procuradoria Municipal do Município pesquisado, essa posse se tornou realidade, e garantiu que os beneficiários, de fato, tivessem o direito à moradia garantido, sendo este um direito básico previsto na Constituição Federal.

Vale ressaltar que, a legislação que dispõe acerca da regularização fundiária no país é recente, logo, as legislações municipais acerca do tema também não possuem muitos anos, o que pode ser uma justificativa para o atraso no início da aplicação da política pública de regularização fundiária, e consequência da espera dos moradores em possuírem a legalidade de seus terrenos.

Em que pese a legislação recente, foi possível constatar o descrédito da população com o processo de regularização fundiária, tendo em vista que, por vários anos, experimentaram a ineficiência do poder público em começar, mas não finalizá-lo, por não ter enfrentado os obstáculos encontrados quando da implantação dessa política

pública. Ademais, a desinformação da população acerca dos seus direitos, quando atribuem a Deus, e ao prefeito o seu benefício derivado da lei, isto pode ser considerado pelo município para que se realize algum trabalho de esclarecimento desse e de outros direitos, através da Secretaria Municipal de assistência Social e de Educação, por ser dever constitucional do Estado prestar a educação, a moradia e outros direitos sociais.

Outrossim, considerando que se trata de uma política pública multidisciplinar com atuações de profissionais de várias áreas, estando a procuradoria encabeçando o processo, mostrou-se que essa maneira é a que atingiu resultados satisfatórios ao município, já que foi possível verificar a entrega de títulos e algumas melhorias à população do bairro estudado.

Dessa forma, o município pode adotar uma forma de manter essa política pública para além do governo atual, alterando a legislação, garantindo a continuidade do projeto, sendo assim, uma política de Estado encabeçada pela procuradoria, haja vista que, diante de várias tentativas anteriores, restou clara que a liderança da PGM fez a diferença para conquistar os resultados satisfatórios, uma vez que, a maioria dos beneficiários desacreditava que pudesse ter a posse de seus terrenos.

Apesar de a política pública estudada ter sido atendida de forma satisfatória na visão dos beneficiários, muitos ressaltaram que o bairro pesquisado ainda precisa de melhorias, principalmente nas áreas da saúde, educação, saneamento básico, iluminação pública e asfaltamento, o que ressalta a necessidade de novos investimentos públicos em áreas regularizadas além da entrega dos títulos.

De fato, para atendimento efetivo do direito a moradia, não basta a legalização da posse de um terreno, mas, para além disso, o atendimento também de todos os outros fatores que interferem na vida habitacional de cada pessoa, pois de nada basta um título na mão, sem que a casa, em si, tenha esgoto sanitário e iluminação adequados, por exemplo. É preciso garantir qualidade de vida através da moradia digna.

Com isso, os achados desta pesquisa não constituem uma resposta definitiva da problemática exposta, pelo contrário, constituem hipóteses de que o poder público

pode fazer mais para atendimento de todos, uma vez que, apesar da atuação da Procuradoria Municipal na política pública de regularização fundiária ter sido satisfatória, pode-se buscar, através de outras políticas públicas, o atendimento de outros direitos básicos para todos.

Espera-se, portanto, que esta Dissertação tenha contribuído para a demonstração da importância da atuação direta da Procuradoria Municipal na política de regularização fundiária, por ser o órgão que possui conhecimento jurídico necessário para interpretar a lei e direcionar os trabalhos na execução da política, bem como para o aprimoramento das discussões sobre a necessidade de que outros direitos básicos sejam atendidos pelo poder público, como forma de garantir, de fato, o direito à moradia digna para a população.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de filosofia**. 6. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

AGENDA HABITAT III. ONU-HABITAT lança versão em português da Nova Agenda Urbana. Disponível em <http://www.rets.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/arquivos/biblioteca/nua-portuguese-brazil.pdf>. Acesso em: 20 ago 2020.

ALFONSIN, B. de M. **Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Del Rey, 2001.

AINA, E. M. B. **O fiador e o direito à moradia: direito fundamental à moradia frente à situação do fiador proprietário de bem de família**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas - limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BONDUKI, N. G. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01.html. Acesso em: 20 ago 2020.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm, acesso em: 20 ago 2020.

_____. **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 20 ago 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 20 ago 2021.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. 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. Acesso em: 16 maio 2021.

_____. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 13 maio 2021.

_____. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.** Dá nova redação a dispositivos das Leis [...]; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm. Acesso em: 13 maio 2021.

_____. Ministério das Cidades. **Cartilha de Curso a Distância:** Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009a. Disponível em: http://new.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Livro_EAD-PLHIS_publicacao.pdf. Acesso em: 12 ago 2020.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera [...]. 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 14 maio 2021.

_____. **Plano Nacional de Habitação.** Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

_____. **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; altera as Leis [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 17 maio 2021.

_____. **Decreto Federal n. 9.310/2018.** 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. Brasília: Senado Federal, 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.** Publicado em: 03/08/2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social>. Acesso em: 02 out. 2020.

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. (org.). **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999.

CANUTO, E. M. A. **Direito à moradia urbana**: aspectos da dignidade da pessoa humana. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

COSTA, M. A. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, 2016.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência na Sociedade Brasileira**: Uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

DALLARI, D. de A. **O Renascer do direito**: direito e vida social, aplicação do direito, direito e política. São Paulo: Saraiva, 1980.

FALCÃO, L. L.; PAIVA, J. P. L. **Cartilha de Regularização Fundiária**. Porto Alegre: ALRS, 2011. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Download/CAM/CARTILHA%20REGULARIZAÇÃO%20FUNDIARIA%20-%202027.06.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

FEDDOZI, L. **O poder da aldeia**: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FERNANDES, E. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos governos e da sociedade. In: CARVALHO, C. S. (coord). **Acesso à terra urbanizada**: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Série Estatística & Informações, n. 6. Belo Horizonte: FJP/Diretoria de Estatística e Informações, 2018. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/1/2742-deficithabitacional-no-brasil-3>. Acesso em: 20 ago 2020.

FRANÇA, I. S. de. **A cidade média e suas centralidades**: O exemplo de Montes Claros no norte de Minas Gerais. 2007. 240f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais, 2007.

GALINDO, E.; MONTEIRO, R. A. **Nova agenda urbana no Brasil à luz da HABITAT III**. Boletim Regional, Urbano e Ambiental. IPEA, jul.-dez. 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES, R. Análise e Interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2009.

GROSSI, P. **História da Propriedade**: e outros ensaios. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 29 jan. 2021.

INÁCIO, G. L. **Direito Social à Moradia & a Efetividade do Processo**: Contratos do Sistema Financeiro da Habitação. Curitiba: Juruá, 2002.

INOJOSA, R. M; KOMATSU, S. **Descentralização e Intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil**: a experiência de Fortaleza. In: XI CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD Caracas: "El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones". Caracas, p. 1-75, 1997.

KOGA, D. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 16, n.1, p. 30-42, jul./dez. 2013.

LAKATOS, E.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEHFELD, N. A. de S. A política habitacional brasileira: alternativas de reequacionamento. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano IV, n. 11, abril/1983.

_____. **A Habitação**: Uma Abordagem Populacional para um Problema Estrutural. Petrópolis: Ed. Vozes, 1988.

LINHARES. **Lei Complementar nº 11, de 17 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Linhares, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/es//linhares/lei-complementar/2012/2/11/lei-complementar-n-11-2012-dispoe-sobre-o-plano-diretor-do-municipio-de-linhares-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 out 2021.

LINHARES. **Decreto Municipal nº 1.257, de 25 de setembro de 2018**. Estabelece a faixa de renda familiar para classificação e instauração da regularização fundiária de interesse social – REURB-S no Município de Linhares. Disponível em: <http://legislacaocompilada.com.br/linhares/Arquivo/Documents/legislacao/html/D12572018.html>. Acesso em: 29 out 2021.

LINHARES. **Lei nº 3.910, de 27 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre o Programa Nossa Cidade + Legal e regularização fundiária – REURB no Município de Linhares, estabelecendo critérios e procedimentos administrativos para aplicação da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacaocompilada.com.br/linhares/Arquivo/Documents/legislacao/html/L39102019.html>. Acesso em: 17 maio 2021.

MARCHI, E. C. S. **Regularização fundiária urbana**. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2019.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 48, n. 17, p. 151-167, 2003.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2009.

MARQUES, W. O quantitativo e o Qualitativo na Pesquisa Educacional. **Revista Avaliação**, São Paulo, v. 2, n. 3, 1997.

MELO, L. **Direito à moradia no Brasil**: política urbana e acesso por meio de regularização fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORAES, A. de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 128.

MORAES, L. M. **A Segregação planejada**: Goiânia, Brasília e Palmas. 2ª ed. Goiânia: Ed. Da UCG, 2003.

MORAES, L; DAYRELL, M. **Direito Urbano, à Moradia e Terra Urbana**. 1ª ed. Curitiba: INESC, 2008. Disponível em: <http://turminha.mpf.mp.br/para-o-professor/publicacoes/Direito%20Humano%20%20Moradia%20e%20Terra%20Urba>. Acesso em: 17 maio 2021.

MOTA, M. J. P. **Direito a moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

NAKANO, A. K. O planejamento e a gestão territorial no Brasil: entre o tecnocratismo e o direito à cidade. In: KOGA, D.; FÁVERO, E. T.; GANEV, E. **Cidades e questões sociais**. São Paulo: Terracota, 2008. p. 53-68.

NERY, C.e da C. A constitucionalização da carreira do Procurador Municipal: função essencial e típica do Estado. **Interesse Público** – IP, Belo Horizonte, ano 12, n. 60, p. 243-260, mar./abr. 2010.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

NOVELINO, M. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

OLIVEIRA, F. B. de. **Direito à Moradia Sobre Áreas Ocupadas**. Curitiba: Ed. Juruá, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos/direitos-humanos>. Acesso em: 20 ago 2020.

PAIVA, J. P. L. Regularização fundiária: reflexos sobre as inovações legislativas. In: ENCONTRO NACIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL, 44, 2017. **Anais [...]**. Curitiba: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, 2017. Disponível em: <http://irib.org.br/files/palestra/xliv-tema-06-joao1.pdf>. Acesso em: 12 maio 2021.

PANSIERI, F. Do Conteúdo à Fundamentalidade da Moradia. In: OLIVEIRA NETO, J. R. de. (Org.) **Constituição e estado social**: os obstáculos à concretização da Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PEQUENO, Renato. **Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras**: transformações e tendências. *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/275.htm>. Acesso em: 10 maio 2021.

PEREIRA, Luís Portella. **A função social da propriedade urbana**. Porto Alegre: Síntese, 2003.

PEREIRA, P. A. P. A intersectorialidade das Políticas Sociais na perspectiva Dialética. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. de, SOUZA, R. G. de (Orgs.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 7.433, de 06 de junho de 1994**. Cria a Assistência Jurídica Municipal junto a Procuradoria-Geral do Município, cria cargos e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nphbrs?s1=000021171.DOCN.&l=20&u=%2Fnethtml%2Fsirel%2Fsimpl.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>> Acesso em: 17 maio 2021.

SALVADOR, A. D. **Métodos e técnicas de pesquisa bibliográfica**. 11. ed. Porto Alegre: Sulina, 1982.

SANTOS, M. **Por Uma Geografia Nova**. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

_____. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 2002.

SANTOS, R. B. Limites da regularização fundiária; a experiência de Santo André. In: DENALDI, R. (org.). **O desafio de Planejar a Cidade**. Política Urbana e habitacional. Santo André SP, 1997- 2008. Santo André, SP: Annablume, 2012.

SANTOS, F. F. et al. O retrato da questão social nos contextos urbano erural. **Serviço Social & Realidade**, Fanca, v. 20, n. 2, p. 111-133, 2011.

SAULE JÚNIOR, N. **Direito à cidade**. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: MaxLimonad, 1999.

SEVERINO, A. J. Subsídios para uma reflexão sobre os novos caminhos da interdisciplinaridade. In: SÁ, J. L. M. de (Org.). **Serviço Social e interdisciplinaridade**: dos fundamentos filosóficos á prática interdisciplinar no ensino na pesquisa e extensão. São Paulo: Cortez, 2010.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SOUTO, M. J. V. O papel da Advocacia Pública no controle da legalidade da administração. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 6, n. 28, nov. 2004.

TARTUCE, F. A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade: análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**. Fortaleza, v. 23, n. 03, 2018. DOI:<http://dx.doi.org/10.5020/2317-2150.2018.7800>.

VERÍSSIMO, F. S.; BITTAR, W. S. M.; ALVAREZ, J. M. S. **Vida urbana**: a evolução do cotidiano da cidade brasileira. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

WANDERLEY, M. N. B. **O mundo rural como espaço de vida**: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

ROTEIRO DE ENTREVISTA – Membro da Procuradoria

Iniciais do entrevistado: _____

PERGUNTAS DIRIGIDAS AO PARTICIPANTE DA PESQUISA

- 1)** Quais as atribuições da Procuradoria Municipal?
- 2)** O que significa para você regularização fundiária de interesse social?
- 3)** A que área compete a realização de ações voltada à regularização fundiária de interesse social?
- 4)** Por que a Procuradoria Municipal atuou no processo de regularização fundiária realizado pela Prefeitura, se não se constitui como órgão executor de política pública?
- 5)** Que ações foram desenvolvidas pela Procuradoria Municipal no processo de Regularização Fundiária realizado pela Prefeitura?
- 6)** Que setores/áreas das políticas públicas municipais participaram do processo de regularização fundiária realizado pela Prefeitura e qual foi a função desempenhada por cada um deles nesse processo?
- 7)** Na sua opinião o processo de regularização fundiária demanda ações intersetoriais? Fale mais a esse respeito.
- 8)** Como você percebe o processo de regularização fundiária realizado pela Prefeitura para a garantia do direito à moradia e de ocupação do espaço urbano por pessoas de baixa renda?
- 9)** Que dificuldades e desafios foram verificados e enfrentados pela Procuradoria Municipal no desenvolvimento de suas ações no processo de regularização fundiária?
- 10)** Como foi lidar com esses desafios e dificuldades?
- 11)** O que você pode apontar como contribuições da PGM para o processo de regularização fundiária realizado e para a garantia do direito à moradia e ocupação do espaço urbano das pessoas atendidas pela Prefeitura?

ROTEIRO DE ENTREVISTA – Beneficiário

Iniciais do entrevistado: _____

Profissão/ocupação: _____

Composição familiar _____

Renda familiar: _____

PERGUNTAS DIRIGIDAS AO PARTICIPANTE DA PESQUISA

- 1)** Há quanto tempo você aguardava a regularização do seu lote/terreno?
- 2)** Como você vê a atuação da Prefeitura no processo de regularização fundiária do qual foi beneficiado?
- 3)** Você precisou da atuação da Procuradoria Municipal de alguma forma para regularizar seu lote/terreno? Por quê?
- 4)** Você acha que poderia ter sido feito algo mais pela Prefeitura e pela Procuradoria para a regularização do seu lote/terreno? Fale um pouco a esse respeito.
- 5)** O que significa para você regularização do seu lote/terreno?
- 6)** Você considera que a regularização do seu lote/terreno contribui para seu acesso à moradia? Por quê?
- 7)** Você acha necessário acrescentar no entorno do seu lote/terreno para melhor condição de moradia na cidade?
- 8)** Como você se sente após obter a regularização do seu lote/terreno?

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) como voluntário a participar da pesquisa intitulada “Regularização fundiária de interesse social: ação da procuradoria municipal para efetivação do direito à moradia”, sob a responsabilidade de Priscyla Mathias Scuassante.

Justificativa: a pesquisa busca produzir conhecimentos sobre como vem sendo realizado o processo de regularização fundiária destinado a famílias de baixa renda deste município para acesso à moradia.

Objetivos da pesquisa: a pesquisa tem por objetivo geral: analisar a atuação da Procuradoria Municipal nas ações de regularização fundiária de interesse social em um município do interior do Espírito Santo, com vistas a apreender a efetividade de sua ação na execução de política pública voltada à garantia do direito à moradia e ocupação do espaço urbano por pessoas de baixa renda. Possui como objetivos específicos: identificar as ações desenvolvidas pela Procuradoria Municipal no processo de regularização fundiária de interesse social para apreender como essas ações efetivam a legalização da posse para famílias de baixa renda; destacar o papel do Estado para a materialização do uso e ocupação do espaço urbano por pessoas de baixa renda com vistas a refletir sobre a efetividade de implementação de políticas públicas para o enfrentamento das desigualdades sociais; identificar dificuldades e desafios relacionados à ação da Procuradoria Municipal no processo de regularização fundiária de interesse social, com a intenção de verificar fragilidades, tensões e contradições existentes presentes nesse processo; identificar contribuições resultantes da ação da Procuradoria Municipal no processo de regularização fundiária de interesse social, de modo a refletir criticamente sobre a atuação da PGM na legalização da posse e na garantia do acesso à moradia e ocupação do espaço urbano para pessoas de baixa renda.

Procedimentos da pesquisa: sua participação será por meio de entrevista, que consiste numa conversa da pesquisadora com você sobre as ações da Procuradoria Municipal no processo de regularização fundiária de interesse social. A entrevista poderá ser gravada, sendo posteriormente transcrita e o áudio apagado. Caso você não concorde com a gravação da entrevista, a pesquisadora fará o registro manualmente.

Duração e local da pesquisa: a entrevista terá duração prevista de aproximadamente 40 minutos e a pesquisa terá duração aproximada de 2 meses para a fase de coleta de dados.

Riscos e desconfortos: Nesta pesquisa, o risco ao participante está associado ao desconforto ou constrangimento no processo de entrevista, bem como à quebra de confidencialidade, privacidade, sigilo e anonimato. Com vista a garantir a proteção dos

participantes da pesquisa, a pesquisadora assume o compromisso em minimizar os riscos existentes, mediante o compromisso formal de garantia do sigilo, anonimato, privacidade e confidencialidade, de maneira que os participantes se sintam protegidos quanto à sua participação na pesquisa.

Benefícios: Não há benefícios diretos aos participantes da pesquisa. Os benefícios estão associados à produção de conhecimentos relacionados à garantia de direito à moradia e à ocupação do espaço urbano por pessoas de baixa renda e a atuação da Procuradoria Municipal para essa garantia, mediante política pública, que possibilite, por conseguinte, o aperfeiçoamento dessa política.

Garantia de recusa em participar da pesquisa e/ou retirada de consentimento: você pode se recusar a participar como voluntário nesta pesquisa ou retirar seu consentimento em qualquer momento da mesma, sem que isso acarrete qualquer dano à sua pessoa.

Garantia de manutenção do sigilo e privacidade: a pesquisadora assume o compromisso o compromisso formal com a manutenção do sigilo e confidencialidade em relação às suas informações fornecidas, garantia do seu anonimato, privacidade na realização das entrevistas e o devido respeito à sua integridade e dignidade.

Garantia de ressarcimento financeiro: a pesquisa não acarreta custos para sua pessoa, mas caso haja alguma despesa decorrente de sua participação, você será devidamente ressarcido(a).

Garantia de indenização: a pesquisadora assume o compromisso de realizar a devida indenização por eventuais danos causados a você por sua participação nesta pesquisa.

Esclarecimento de dúvidas:

Em caso de dúvidas sobre a pesquisa ou para relatar algum problema, você poderá entrar em contato com a pesquisadora Priscyla Mathias Scuassante, no telefone (27) 99916-3664, ou no endereço Avenida Augusto Calmon, nº 1297 – Centro – Linhares – ES. Você também pode entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da EMESCAM (CEP/EMESCAM) através do telefone (27) 3334-3586, e-mail comite.etica@emescam.br ou pelo correio: Av. N. S. da Penha, 2190, Santa Luiza – Vitória – ES – 29045-402. O CEP/ EMESCAM tem a função de analisar projetos de pesquisa visando à proteção dos participantes dentro de padrões éticos nacionais e internacionais. Seu horário de funcionamento é de segunda a quinta-feira das 13:30h às 17h e sexta-feira, das 13:30h às 16h.

Declaro que fui verbalmente informado e esclarecido sobre o presente documento, entendendo todos os termos acima expostos, e que voluntariamente aceito participar deste estudo. Também declaro ter recebido uma via deste Termo de Consentimento Livre e

Esclarecido, de igual teor, assinada pela pesquisadora principal ou seu representante, rubricada em todas as páginas.

Linhares, ____ de _____ de 2020.

Participante da pesquisa

Rubrica do participante

Rubrica da pesquisadora

Na qualidade de pesquisador responsável pela pesquisa “Regularização fundiária de interesse social: ação da procuradoria municipal para efetivação do direito à moradia”, eu, Priscyla Mathias Scuassante, declaro ter cumprido as exigências da Resolução CNS 510/16, a qual estabelece diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

Pesquisadora

Rubrica do participante

Rubrica da pesquisadora

ANEXOS

ANEXO A - Parecer CEP

ESCOLA SUPERIOR DE
CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE
MISERICÓRDIA DE VITÓRIA -
EMESCAM



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: ação da Procuradoria Municipal para efetivação do direito à moradia

Pesquisador: PRISCYLA MATHIAS SCUASSANTE

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 37691020.4.0000.5065

Instituição Proponente: Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória -

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 4.308.850

Apresentação do Projeto:

Pesquisa social em nível de mestrado intitulada "Regularização fundiária de interesse social: ação da procuradoria municipal para efetivação do direito à moradia", cujo objetivo é analisar a atuação da Procuradoria Municipal nas ações de regularização fundiária de interesse social em um município do interior do estado.

A pesquisa apresenta abordagem qualitativa, de natureza exploratória, cujo delineamento será o estudo de caso, estando fundamentada no referencial teórico-metodológico materialista histórico dialético. A coleta de dados envolverá a utilização de entrevistas semiestruturadas com representantes da Procuradoria Municipal e beneficiários do processo de regularização fundiária do referido município. O tratamento dos dados será feito por meio da utilização da técnica de análise de conteúdo.

Objetivo da Pesquisa:

OBJETIVO GERAL

- Analisar a atuação da Procuradoria Municipal nas ações de regularização fundiária de interesse social em um município do interior do Espírito Santo, com vistas a apreender a efetividade de sua ação na execução de política pública voltada à garantia do direito à moradia e ocupação do espaço urbano por pessoas de baixa renda.

Endereço: EMESCAM, Av.N.S.da Penha 2190 - Centro de Pesquisa

Bairro: Bairro Santa Luiza

CEP: 29.045-402

UF: ES

Município: VITORIA

Telefone: (27)3334-3586

Fax: (27)3334-3586

E-mail: comite.etica@emescam.br

**ESCOLA SUPERIOR DE
CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE
MISERICÓRDIA DE VITÓRIA -
EMESCAM**



Continuação do Parecer: 4.308.850

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar as ações desenvolvidas pela Procuradoria Municipal no processo de regularização fundiária de interesse social para apreender como essas ações efetivam a legalização da posse para famílias de baixa renda.
- Destacar o papel do Estado para a materialização do uso e ocupação do espaço urbano por pessoas de baixa renda com vistas a refletir sobre a efetividade de implementação de políticas públicas para o enfrentamento das desigualdades sociais.
- Identificar dificuldades e desafios relacionados à ação da Procuradoria Municipal no processo de regularização fundiária de interesse social, com a intenção de verificar fragilidades, tensões e contradições existentes presentes nesse processo.
- Identificar contribuições resultantes da ação da Procuradoria Municipal no processo de regularização fundiária de interesse social, de modo a refletir criticamente sobre a atuação da PGM na legalização da posse e na garantia do acesso à moradia e ocupação do espaço urbano para pessoas de baixa renda.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

RISCOS:

A pesquisadora reconhece que o risco ao participante está associado ao desconforto ou constrangimento no processo de entrevista, bem como à quebra de confidencialidade, privacidade, sigilo e anonimato e, para minimizá-lo, assume o compromisso formal de garantia do sigilo, anonimato, privacidade e confidencialidade, de maneira que os participantes se sintam protegidos quanto à sua participação na pesquisa.

BENEFÍCIOS:

Os benefícios serão a produção de conhecimentos relacionados à garantia de do direito à propriedade, à moradia e à ocupação do espaço urbano por pessoas de baixa renda e a atuação da Procuradoria Municipal no aperfeiçoamento dessa política.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Pesquisa de relevância social, pois aborda política pública que pretende a efetivação do direito social à moradia para população de baixa renda.

Endereço: EMESCAM, Av.N.S.da Penha 2190 - Centro de Pesquisa

Bairro: Bairro Santa Luiza

CEP: 29.045-402

UF: ES

Município: VITORIA

Telefone: (27)3334-3586

Fax: (27)3334-3586

E-mail: comite.etica@emescam.br

**ESCOLA SUPERIOR DE
CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE
MISERICÓRDIA DE VITÓRIA -
EMESCAM**



Continuação do Parecer: 4.308.850

Os participantes da pesquisa serão 02 (dois) representantes da Comissão Municipal de Regularização Fundiária e 20 (vinte) representantes de famílias beneficiárias do processo de regularização fundiária de interesse social. A metodologia e a análise dos dados, assim como o TCLE são compatíveis com normas éticas.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Foram apresentadas Cartas de Anuência assinadas pelo prefeito do município.

Apresentada Folha de rosto assinada pelo Coordenador de Pesquisa e Pós-Graduação – EMESCAM;

- Projeto completo, PB-Plataforma Brasil e cronograma adequados.

- TCLE adequado

Recomendações:

Não há.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Favorável à aprovação da pesquisa.

Considerações Finais a critério do CEP:

Projeto aprovado por decisão do CEP. Conforme a norma operacional 001/2013:

- riscos ao participante da pesquisa deverão ser comunicados ao CEP por meio de notificação via Plataforma Brasil;

- ao final de cada semestre e ao término do projeto deverá ser enviado relatório ao CEP por meio de notificação via Plataforma Brasil;

- mudanças metodológicas durante o desenvolvimento do projeto deverão ser comunicadas ao CEP por meio de emenda via Plataforma Brasil.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Outros	T_Priscyla.docx	28/09/2020 16:18:47	PATRICIA DE OLIVEIRA FRANCA	Aceito
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_P ROJETO_1608512.pdf	10/09/2020 16:56:24		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de	TCLE.docx	10/09/2020 16:52:41	PRISCYLA MATHIAS SCUASSANTE	Aceito

Endereço: EMESCAM, Av.N.S.da Penha 2190 - Centro de Pesquisa

Bairro: Bairro Santa Luiza

CEP: 29.045-402

UF: ES

Município: VITORIA

Telefone: (27)3334-3586

Fax: (27)3334-3586

E-mail: comite.etica@emescam.br

**ESCOLA SUPERIOR DE
CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE
MISERICÓRDIA DE VITÓRIA -
EMESCAM**



Continuação do Parecer: 4.308.850

Ausência	TCLE.docx	10/09/2020 16:52:41	PRISCYLA MATHIAS SCUASSANTE	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	ProjetoDetalhado.docx	10/09/2020 16:51:22	PRISCYLA MATHIAS SCUASSANTE	Aceito
Cronograma	Cronograma.docx	10/09/2020 16:18:29	PRISCYLA MATHIAS SCUASSANTE	Aceito
Folha de Rosto	folha_de_rosto.pdf	10/08/2020 15:20:48	PRISCYLA MATHIAS SCUASSANTE	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	carta_de_anuencia.pdf	07/08/2020 11:22:25	PRISCYLA MATHIAS SCUASSANTE	Aceito
Orçamento	Orcamento.docx	07/08/2020 11:10:27	PRISCYLA MATHIAS SCUASSANTE	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

VITÓRIA, 29 de Setembro de 2020

Assinado por:
PATRICIA DE OLIVEIRA FRANCA
(Coordenador(a))

Endereço: EMESCAM, Av.N.S.da Penha 2190 - Centro de Pesquisa

Bairro: Bairro Santa Luiza

CEP: 29.045-402

UF: ES

Município: VITÓRIA

Telefone: (27)3334-3586

Fax: (27)3334-3586

E-mail: comite.etica@emescam.br