
O TRABALHO SOCIAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL *



Daniela de Freitas Lima, Almir Mariano de Sousa Junior

Resumo: a Regularização Fundiária de Interesse Social visa garantir o direito à propriedade para a população de baixa renda gratuitamente, contribuindo para o acesso ao direito à cidade e à moradia adequados, e envolve diversas atividades para sua concretização, que são acompanhadas do trabalho social, fundamental para a efetividade do processo. Neste sentido, o objetivo deste estudo é discutir a etapa de trabalho social voltada para a sensibilização, mobilização, informação, capacitação e envolvimento da população do conjunto habitacional Eldorado, localizado no município de Natal/RN, submetido à Regularização Fundiária de Interesse Social pelo Programa Regularização Fundiária Urbana das Unidades Habitacionais dos Diversos Municípios que compõem o Estado do Rio Grande do Norte (REURB-S) a partir do ano de 2018, e analisar sua importância para este contexto. Para tanto, realizou-se o acompanhamento das atividades de caracterização de áreas e trabalho social executadas pelo Programa supracitado neste Conjunto. Verificou-se que o trabalho social foi primordial para que a população participasse das demais etapas inerentes à Regularização Fundiária. Portanto, o engajamento entre os promotores da Regularização Fundiária de Interesse Social e os beneficiários é imprescindível para o sucesso de todas as demais fases que a compõem.

Palavras-chave: Regularização Fundiária, Mobilização da comunidade, Direito à cidade.

THE SOCIAL WORK IN LAND REGULARIZATION OF SOCIAL INTEREST

Abstract: the Land Regularization of Social Interest aims to guarantee the right to property for the low-income population free of charge, contributing to the access to the right to the city and adequate housing, and involves various activities for its realization, which are accompanied by social work, fundamental for the effectiveness of the process. In order so to do, the objective of this study is to discuss the social work stage aimed at awareness, mobilization, information, training and participation of the population of the Eldorado housing complex, located in the city of Natal/

RN, submitted to the Land Regularization of Social Interest by the Urban Land Regularization Program of the Housing Units of the Several Municipalities that make up the State of Rio Grande do Norte (REURB-S) from the year 2018, and analyze their importance in this context. To this end, the areas characterization and social work steps carried out by the Program aforementioned in the housing complex were monitored. It was found that social work was fundamental for the population participate in the other stages inherent to Land Regularization. Therefore, the engagement between the promoters of the Land Regularization of Social Interest and the beneficiaries is essential for the success of all other phases that compose it.

Keywords: Land Regularization. Community Mobilization. Right to the City.

EL TRABAJO SOCIAL EN REGULARIZACIÓN DE TIERRAS DE INTERÉS SOCIAL

Resumen: la regularización de tierras de interés social tiene como objetivo garantizar el derecho a la propiedad de la población de bajos ingresos de forma gratuita, contribuyendo al acceso al derecho a la ciudad y a una vivienda adecuada, e involucra diversas actividades para su realización, que están acompañadas de trabajo social, fundamental para la efectividad del proceso. En este sentido, el objetivo de este estudio es discutir la etapa de trabajo social dirigida a crear conciencia, movilización, información, capacitación y participación de la población del del complejo de viviendas Eldorado, ubicado en la ciudad de Natal/RN, sometido a la Regularización de Tierras de Interés Social por el Programa de Regularización de Tierras Urbanas de las Unidades de Vivienda de los diversos municipios que conforman el estado de Rio Grande do Norte (REURB-S) desde el año 2018, y analizan su importancia para este contexto. Con este fin, se monitorearon los pasos de caracterización de áreas y trabajo social llevados a cabo por el mencionado Programa en este Complejo. Se descubrió que lo trabajo social es esencial para que la población participara en las otras etapas inherentes a la Regularización de la Tierra. Por lo tanto, el compromiso entre los promotores de la Regularización de la tierra de interés social y los beneficiarios es esencial para el éxito de todas las demás fases que lo componen.

Palabras clave: Regularización de tierras. Movilización comunitária. Derecho a la ciudad.

No Brasil, a urbanização ocorreu mais expressivamente no século XX, motivada pela industrialização associada à redução da demanda agrária no campo para os que não tinham mecanização. Essa urbanização foi marcada pelo caráter acelerado atrelado à ausência de planejamento urbano que garantisse a ocupação dos espaços de forma equitativa e harmoniosa.

A maioria das cidades são divididas, fragmentadas e conflituosas. A globalização e a guinada em direção ao neoliberalismo expandiram as desigualdades sociais, resultando as formas espaciais urbanas em “fragmentos fortificados”, isto é, as cidades do capitalismo são divididas entre as elites financeiras e as grandes porções de trabalhadores de baixa renda (HARVEY, 2013).

Nesta perspectiva, surgiu a necessidade de gerir ou limitar os conflitos existentes nas cidades e para que houvesse a operacionalização de medidas atenuantes foram sendo elaborados os marcos reguladores do espaço urbano, como por exemplo, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.799/1979); o Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001), que rege o Plano Diretor Participativo, instrumento que tem a finalidade de orientar o crescimento da cidade, sendo imprescindível para o planejamento territorial; as leis e decreto que tratam da Regularização Fundiária Urbana (Leis 11.977/2009 e 13.465/2017 e Decreto 9.310/2018).

Além disso, foram implementadas políticas habitacionais e suas normativas, inicialmente com intervenções que buscavam remover habitações inadequadas para moradia, por meio do Higienismo, em seguida, por ações voltadas para a classe com poderio financeiro ameno e, somente anos depois, direcionadas aos grupos mais populares, como é o caso da Fundação Casa Popular, em 1964. Monteiro e Veras (2017) enfatizam que a Política Habitacional do Brasil foi efetivamente implantada a partir de 1964, quando o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado, e a partir do qual o financiamento para as famílias de baixa renda era executado pelas Companhias de Habitação Popular (COHABs).

Entretanto, essas políticas habitacionais brasileiras não foram suficientes para deter o déficit habitacional existente, que persiste em alta escala e majoritariamente no espaço urbano, uma vez que a Fundação João Pinheiro (2018) expôs que o déficit habitacional do Brasil em 2015 era de 6,355 milhões de domicílios, dentre os quais 5,572 milhões estavam localizados nas áreas urbanas, o equivalente a 87,7%, sendo o Nordeste a Região com o segundo maior déficit (1,971 milhões de moradias, o que corresponde a 31% do total), ficando atrás apenas da Região Sudeste.

Logo, o objetivo quantitativo das políticas habitacionais foi atingido parcialmente, pois não supriu a necessidade de moradias demandadas, o que é notado pelo alto déficit habitacional que assola o país. Assim, considerando que não foi alcançado o principal foco dos programas habitacionais (o quantitativo), o aspecto qualitativo, que fica em segundo plano, conforme apontado por Medeiros (2007) e Ferreira (2017), é um fator que requer análise no que se refere à sua fragilidade e as implicações para os moradores, porque relaciona-se diretamente com o bem-estar da população.

Nesta perspectiva, cita-se o município de Natal/RN, que teve sua expansão fortemente influenciada por partir dos conjuntos habitacionais e que merece destaque no estudo da efetivação do direito à moradia e à cidade para as localidades provenientes de programas habitacionais, especialmente para a população de baixa renda, foco das COHABs, uma vez que a moradia não deve significar apenas um local de abrigo, mas um lugar de interações entre os diversos elementos que compõem o meio.

Inteiramente associada ao Direito à Moradia Adequada e ao Direito à Cidade, está a Regularização Fundiária Urbana, uma preocupação secundária dos programas habitacionais e que impede o acesso a outros direitos, já que a ausência de formalidade urbana gera insegurança jurídica de propriedade, impede a aquisição de crédito imobiliário, impossibilita trâmites legais, limita as possibilidades de terra urbanizada, produz incoerências de registro imobiliário e arrecadação de impostos e, todo esse conjunto resulta na vulnerabilidade socioespacial, definida por Penna e Ferreira (2014) como um risco social, caracterizada pela concentração da precariedade (ou falta) de serviços coletivos e de investimentos públicos em infraestrutura, que causam prejuízos às comunidades mais pobres; é o processo de interação das condições do território e da população que nele habita.

Neste sentido, Fernandes (2011) afirma que as habitações em assentamentos informais geram para seus residentes a insegurança da posse, a falta de serviços públicos, a

discriminação por terceiros, perigos ambientais e para a saúde, e desigualdade de direitos civis. Essa informalidade é decorrente de vários motivos: baixos níveis de renda, planejamento urbano impraticável, falta de terrenos com fornecimento de serviços de rede pública e habitações de cunho social e sistema jurídico falho. O autor (op. cit.) destaca que a maioria que ocupa assentamentos informais são, de fato, pobres e a maior parte dos indicadores socioeconômicos são precários – alfabetização, educação, saúde, mortalidade, renda e emprego.

Atualmente os estudos estão mais direcionados para a investigação de políticas habitacionais recentes, como é o caso do Minha Casa Minha Vida, o que mostra a necessidade de um olhar para áreas consolidadas há décadas, como é o caso do conjunto habitacional de Natal/RN, Eldorado, que embora tenha sido implantado por política habitacional no ano 1991, até o ano de 2018 não estava regularizado em nome de seus ocupantes.

Este trabalho tem a finalidade de discutir a etapa de trabalho social realizada no conjunto habitacional Eldorado, localizado no município de Natal/RN, submetido à Regularização Fundiária de Interesse Social pelo Programa Regularização Fundiária Urbana das Unidades Habitacionais dos Diversos Municípios que compõem o Estado do Rio Grande do Norte (REURB-S) a partir do ano de 2018, e analisar sua importância neste contexto.

Além da introdução, este artigo é formado por metodologia, que apresenta a área de estudo e o percurso metodológico adotado para a efetivação desta pesquisa; Políticas Habitacionais do Brasil e em Natal/RN, que enfatiza políticas que foram implantadas ao longo do tempo no Brasil visando o aspecto quantitativo e estruturante das residências, e relata essa conjuntura para o município de Natal/RN; Regularização Fundiária Urbana, que aborda o panorama da irregularidade no Brasil e as características de áreas pertencentes a este grupo; o trabalho social como elemento promotor da regularização fundiária: o caso do conjunto habitacional Eldorado, que descreve a etapa de trabalho social neste conjunto e destaca o seu papel no processo de regularização fundiária de interesse social.

METODOLOGIA

Área de Estudo

A área de estudo desta pesquisa é o Conjunto Eldorado, localizado no Bairro Lagoa Azul, no município de Natal/RN. O município de Natal/RN integra a Região Nordeste e é a capital do Estado do Rio Grande do Norte (Figura 1). A população e densidade demográfica apontadas pelo censo realizado do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010 foi de 803.739 habitantes e 4.805,24 hab/km², respectivamente.

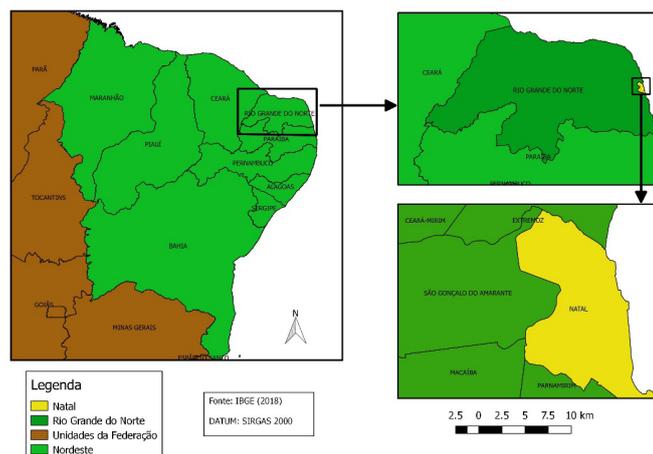


Figura 1: Localização do município de Natal(RN).
 Fonte: Malhas do IBGE, 2018. Elaboração Gráfica de Autoria Própria, 2018.

O município de Natal/RN limita-se com os municípios de Extremoz, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e com o Oceano Atlântico; tem área territorial de 167,2 km²; a altitude é inferior a 100 metros e as coordenadas são: 5° 47' 42" de latitude sul e 35° 12' 34" de longitude oeste. Encontra-se com 31,19% do seu território inserido na Bacia Hidrográfica do rio Potengi, 15,30% na Bacia Hidrográfica do Rio Pirangi, 23,43% na Bacia Hidrográfica do rio Doce e 30,08% na Faixa Litorânea Leste de Escoamento Difuso. Os principais rios são: Potengi, Jundiáí, Guajiru, Jaguaribe; o clima é tropical chuvoso quente com verão seco; a vegetação é composta por Tabuleiros Litorâneos, Floresta Sub-perenifólia, Manguezal e Ecossistema Protegido (Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente - IDEMA, 2013).

Procedimentos Metodológicos

Para a concretização deste artigo, realizou-se o acompanhamento das etapas de caracterização de áreas e trabalho social da comunidade do Conjunto Habitacional Eldorado, localizado no município de Natal/RN, que está submetido ao processo Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social pelo Programa Regularização Fundiária Urbana das Unidades Habitacionais dos Diversos Municípios que compõem o Estado do Rio Grande do Norte, resultado de uma parceria entre a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) e a Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CEHAB) do Rio Grande do Norte.

POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL E EM NATAL/RN

Lima (2018) expressa que a habitação está relacionada ao processo de saúde/doença, associado “às condições de vida, de pobreza, de acesso a serviços como saneamento e água para grande parte da população brasileira”. Compactuando com este pensamento, Monteiro e Veras (2017) expressam a habitação é uma necessidade de todos, devendo ser entendida como um direito essencial dos cidadãos, independentemente de classe social.

O histórico de atitudes relacionadas à habitação no Brasil se iniciou com o “Higienismo” que buscava “despoluir os centros urbanos”, em seguida por ações que congelavam os valores dos aluguéis e regulamentavam as relações entre proprietários e inquilinos, com o Decreto do Inquilinato em 1942, e que construíam moradias para trabalhadores formais por meio dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs) a partir deste mesmo ano, isto é, até o momento não havia uma preocupação com a classe menos favorecida e com poder aquisitivo limitado; surge então, a Fundação Casa Popular (FCP), que destinava moradias para a camada popular, no entanto, considerava apenas a produção quantitativa de casas, sem demonstrar preocupação com os aspectos urbanos e de conforto para os moradores (MEDEIROS, 2007; FERREIRA, 2017).

Em 1964, foi o instituído o BNH e, com ele, a FCP encerrou sua atuação; o BNH era o financiador das moradias e as COHABs eram responsáveis por promover as habitações para a população de baixa renda com barateamento das construções, o que era obtido por meio da transferência dos custos de obra de infraestrutura dos Conjuntos habitacionais para outras agências públicas e por uma relativa padronização das plantas residenciais aliada a inexistência de despesas com publicidade; em 1986 o BNH foi extinto e sua agenda incorporada à Caixa Econômica Federal (CEF) (MEDEIROS, 2007; FERREIRA, 2017).

Em anos consecutivos surgiram Programas com a finalidade de melhorar as condições habitacionais como o Pró-Moradia e o Habitar-Brasil, na década de 1990, que objetivavam melhorar as áreas habitacionais degradadas e ocupadas por populações de menor renda; e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em 1999, que visava a reocupação dos centros urbanos e priorizava a melhoria dos imóveis; no ano de 2000 foi formulado o Projeto Moradia, que previa a utilização de recursos oriundos do Orçamento Geral da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para oportunizar o crédito e a acesso a moradia para a população de baixa renda; em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, que implementou o Programa Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005, viabilizado pelo Fundo Nacional de Habitação, e que tinha a função de promover moradia digna para a população de menor renda; em 2007 foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que contemplou em suas estratégias o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), criado em 2009, com a intuito de “garantir o direito à moradia digna”; com a implantação do PlanHab foi instituído o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com a meta de garantir o acesso a um milhão de moradias (FERREIRA, 2017).

As políticas públicas habitacionais devem ser implantadas visando o atendimento de padrões quantitativos e qualitativos, de modo a atenderem a população de maneira satisfatória e garantindo direitos. Nesta perspectiva, o acompanhamento e a avaliação das ações executadas são imprescindíveis para que se verifique sua efetividade no atendimento da demanda de lares propícios para o cumprimento das atividades essenciais da população beneficiária.

Neste sentido, cita-se a cidade de Natal/RN, que é uma das capitais do Brasil com mais moradias provenientes de conjuntos habitacionais, com um total aproximado de 35% das residências nesta condição (MEDEIROS, 2007). Considerando que Natal é dotada de um grande número de conjuntos habitacionais, é importante analisar se esse cenário

é fruto de ações que visavam apenas a erradicação quantitativa do déficit habitacional ou que incluíam em sua perspectiva a instalação de lares com aparatos que garantissem o direito à moradia adequada e promovessem o Direito à Cidade.

Os conjuntos habitacionais surgem significativamente na cidade de Natal com a atuação do BNH, pois na década de 1940 ocorreram algumas iniciativas por parte dos IAPs, dos militares, da FCP e da CEF, mas com pouca expressividade (MEDEIROS, 2007, 2015). A produção de unidades pela COHAB do Rio Grande do Norte (RN) teve concentração no município de Natal/RN, uma vez que 79% da atuação deste órgão foi direcionada para este município e para Mossoró/RN (MEDEIROS, 2018).

A política habitacional deve garantir além de um lar, o direito à moradia adequada e o direito à cidade. Para isso é necessário que sejam atendidos os requisitos de habitabilidade, fundamentais para a efetivação das atividades essenciais da população, tendo em vista que a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2013) explica que o Direito à moradia adequada é composto por liberdades, garantias e proteções. Dentre as liberdades estão a proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa; o direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família; o direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento. Algumas das garantias são a segurança da posse; a restituição da moradia, da terra e da propriedade; o acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada; a participação em níveis internacional e comunitário, da tomada de decisões referentes à moradia. As proteções incluem a proteção contra remoção forçada, que é o primordial do direito à habitação adequada e está diretamente associada à segurança da posse.

Por sua vez, para se estabelecer o direito à cidade é necessário que se constituam condições de habitabilidade e cidadania, o que se efetiva com a participação popular e com a reconfiguração dos espaços (LEFEBVRE, 2001).

Para Oliveira (2013) entende-se a habitação como o espaço de moradia, onde é possível transmitir significados, encontrar estímulos e desenvolver potencialidades; é também lugar de sociabilidade familiar, de lazer e até mesmo de trabalho. A habitação deve ser compreendida de forma ampla e propiciar as condições necessárias para que as atividades básicas de seus habitantes sejam realizadas.

A Organização Habitat para a Humanidade Brasil (2007) enfatiza que os projetos urbanos e habitacionais priorizam o atendimento das condições mínimas em detrimento das condições dignas, uma vez que estão imbuídos na lógica capital, de ampliação de lucros, e na lógica governamental, de quantitativo, fonte de popularidade. Assim, é fundamental que os gestores e planejadores urbanos se familiarizem com a perspectiva da habitabilidade.

Destaca-se ainda a fragilidade no atendimento de parâmetros de desempenho das edificações e conforto em habitações de interesse social, que contempla famílias de baixa renda, o que pode impactar em outros segmentos da vida desta população beneficiária. Para Ferreira (2017), no Brasil a superação do déficit habitacional frequentemente ocorre considerando o aspecto quantitativo do problema, o que gera conjuntos característicos de aglomerados residenciais.

Ressalta-se que, embora sejam destinadas políticas que visem a garantia a moradia, o que observa-se é que existe um elevado número de imóveis urbanos irregulares, o

que impede que o direito real à propriedade se estabeleça. A regularização fundiária está diretamente relacionada à habitabilidade, ao desempenho e ao conforto das edificações urbanas, uma vez que é conceituada pela lei 13.465/2017 como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes, e, portanto, merece posição de destaque na investigação de conjuntos habitacionais.

“A regularização fundiária é um complemento natural da urbanização. Não se trata de um mero apego à norma legal. Apenas com a regularização jurídica podemos reconhecer como cidadãos os moradores dessas áreas” (MARICATO, 2003).

IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA

As cidades, de modo geral, são desafiadas pela irregularidade fundiária urbana, que pode ser tida como aspecto decorrente do processo constitutivo das cidades, especificamente notado por meio do crescimento acelerado e desordenado ocasionado pelo êxodo rural acentuado, no Brasil mais expressivamente a partir da década de 60, causando instabilidade para as famílias localizadas em áreas sem a devida legalização e aguçando as disparidades entre os de baixo e os de alto poderio. Para Hereda (2009), na obra Regularização Fundiária Urbana no Brasil – Ministério das Cidades, quando o tema é propriedade da terra e regularização fundiária, o paradoxo legalidade e ilegalidade remonta à formação do Estado e do território brasileiro. Neste sentido, existe uma disparidade social e econômica que enfatiza as desigualdades entre ricos e pobres nas cidades brasileiras.

Para Ministério das Cidades (2014), através de análise do censo demográfico de 2010 da pesquisa sobre características urbanísticas do entorno dos domicílios, o quantitativo de domicílios urbanos irregulares no Brasil é de aproximadamente 18 milhões, o equivalente a 31,7% do total, sendo 12 milhões destes ocupados por famílias com renda per capita de até um salário mínimo. Entretanto, esse número foi estimado considerando-se domicílios com logradouros não identificados. Não há dados oficiais sobre o quantitativo de áreas irregulares, existindo estimativa em algumas discussões que estas podem representar mais de 50% dos imóveis urbanos brasileiros.

O intenso processo migratório campo-cidade que configura uma reversão demográfica do Brasil de 10% da população urbana no final do século XIX para aproximadamente 80% no final do século XX mostra que grande massa que se instalou nas cidades de forma autônoma. Nessas condições pode-se dizer que a ocupação ilegal de terras brasileiras é parte intrínseca desse processo (MARICATO, 2003).

A atração urbana gerada especialmente a partir da industrialização não teve tempo para planejar a recepção da massa populacional em grande escala que chegaria às cidades brasileiras, o que configurou o crescimento acelerado e desordenado do espaço, resultando em impactos danosos que afetaram com maior significância as camadas populares, que não tiveram suas expectativas de melhor qualidade de vida atendidas e, por conseguinte, não detiveram condições financeiras para se estabelecerem em locais com infraestrutura ideal para o desenvolvimento das condições de salubridade.

Uma das possibilidades das camadas populares que tiveram suas expectativas de mudança do campo para a cidade frustradas, foi ocupar áreas de risco, de proteção permanente, sem propriedade garantida, o que culminou na irregularidade fundiária, um dos principais problemas acarretados pelo processo formativo das cidades, que causa insegurança à moradia, uma vez que sem um título que garanta a propriedade, a população que habita ambientes irregulares está sujeita a desapropriações; reduz as possibilidades de infraestrutura adequada, já que não está inserida no contexto formal da cidade, impossibilitando planejamentos que destinem recursos para melhoria urbana, impede o acesso ao crédito imobiliário, além de ampliar os riscos de desmoronamentos nas localidades que deveriam ser resguardadas e ascensão de doenças decorrentes da ausência de serviços básicos. Associa-se à irregularidade, a desatualização cadastral dos municípios e o registro incorreto dos lotes (com área maior ou menor do que a real), que implica em outros problemas como a cobrança indevida de impostos, invasão de áreas ou redução formal da extensão ocupada.

É importante destacar que a irregularidade, apesar de apresentar impactos e números mais expressivos para a população com padrões de renda mais baixos, também está presente em ambientes ocupados pelo grupo social de renda média alta. Mas, de acordo com Dias *et al.* (2014), o que diferencia as áreas irregulares com e sem valorização econômica são interesses de cada grupo. Enquanto os grupos sociais mais vulneráveis ocupam essas localidades por poder aquisitivo limitado, as áreas centrais estão neste quadro por interesses especulativos. Além disso, o acesso à regularização posterior à ocupação é facilitado aos ambientes com alto valor monetário em detrimento daqueles sem valorização, uma vez que há a influência política, cartorária e judiciária pelos seus “proprietários”.

Para Maricato (2013) grande parte das cidades brasileiras é construída pelos moradores em áreas invadidas, muitas delas ambientalmente frágeis ou de loteamentos ilegais. Esses bairros não foram construídos a partir da contribuição de engenheiros, arquitetos, nem observando as leis urbanísticas e ambientais. Eles foram constituídos a partir da força de trabalho barata, segregada e excluída que não tem condições de se inserir no mercado residencial privado legal, altamente especulativo.

A ilegalidade das ocupações, sejam elas urbanas ou rurais existe em todos os países, alcançando escalas maiores em Estados com elevada desigualdade socioeconômica, como é o caso do Brasil, o que conduz a diversos aspectos de desagregação social, dentre os quais estão a baixa qualidade de vida dos moradores, fragilidade do acesso aos serviços e bens públicos e privados relevantes, insegurança à propriedade e à posse, acentuação dos impactos ambientais (REIS; OLIVEIRA, 2017).

Com recursos financeiros escassos, a população de baixa renda tem como opção ocupar áreas periféricas das cidades, muitas vezes desprovidas de condições de salubridade eficientes, o que configura o espaço ser dividido em locais organizados e locais subordinados. “A falta de alternativas habitacionais, seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais é, evidentemente, o motor que faz o pano de fundo dessa dinâmica de ocupação ilegal e predatória de terra urbana” (MARICATO, 2003, p. 158).

A acessibilidade a áreas irregulares torna-se viável para aqueles que não podem adquirir áreas valorizadas pela infraestrutura existente e, dessa forma, o problema fun-

diário se agrava e se expande para outras vertentes: social, urbanística, econômica, jurídica. O Ministério das Cidades (2013) aponta que a dimensão jurídica refere-se à irregularidade dominial, na qual ocorre a inexistência de título que assegure a posse; a urbanística e a ambiental estão associadas aos assentamentos sem licenciamento, em desacordo com a legislação urbana e ambiental; e a social está voltada para o direito à cidade, especialmente nas ocupações de baixa renda.

Além disso, tendo em vista a onerosidade e a demanda de tempo para efetivação de regularização fundiária urbana de interesse específico, habitar áreas sem registro torna-se uma opção muito adotada pela população residente em áreas urbanas.

Dessa forma, nota-se que o processo de (des)estruturação urbana brasileiro foi decisivo para que as cidades possuíssem as características atuais, e assim, faz-se necessário buscar reparar os danos propiciados à população através de práticas de planejamento, como é o caso da Regularização Fundiária de Interesse Social, conceituada no Cap. I, art. 13, inciso I da Lei 13.465/2017 como aquela aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

O direito à moradia regular facilita o acesso a outros direitos, como a educação, saúde, trabalho e lazer, o que significa que a insegurança jurídica à moradia corresponde a vulnerabilidade de famílias para famílias de baixa renda (ARRUDA; LUBAMBO, 2019). Nunes e Figueiredo Junior (2018) afirmam que há uma necessidade explícita de gerir o solo urbano, de modo a garantir condições de vida favoráveis para a população, e dentre as preocupações está a segurança habitacional.

TRABALHO SOCIAL COMO ELEMENTO PROMOTOR DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: O CASO DO CONJUNTO HABITACIONAL ELDORADO

A metodologia do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, do qual o Programa REURB-S é integrante, adota para núcleos urbanos de interesse social as seguintes fases para a execução da Regularização Fundiária de Interesse Social: caracterização de áreas, trabalho social, cartografia básica, regularização da base imobiliária, levantamento cadastral, levantamento social, elaboração do projeto de regularização fundiária, parcelamento do solo, registro e titulação.

Neste estudo, o foco é o trabalho social, que necessita da caracterização de áreas para sua concretização. A caracterização de áreas consiste na análise preliminar do núcleo urbano, com histórico, tempo e forma de ocupação; situação jurídico-fundiária da base imobiliária.

Lima (2018) expõe que o trabalho social na Regularização Fundiária de Interesse Social corresponde às ações de sensibilização, mobilização, informação, capacitação e envolvimento da população moradora para participação no processo e, mostra como exemplo atividades que foram desenvolvidas em São Miguel/RN: reunião com o conselho de Regularização Fundiária do Município; concessão de entrevista em rádio local para divulgação do Projeto e de reunião com os entes envolvidos; encontro com a população e com as lideranças comunitárias da cidade para explanação do projeto, elementos de

Após a definição do instrumento, iniciou-se o trabalho social com os líderes comunitários e a população do Conjunto Eldorado, que configura-se como um elemento imprescindível para que o Programa tenha sucesso no desempenho de suas atividades.

Conversou-se com autoridades públicas do município de Natal/RN (Vereador e Policial Militar) com o intuito de identificar as lideranças comunitárias. O líder comunitário apontado via autoridades públicas foi contatado e informado sobre o Processo de Regularização Fundiária de Interesse Social ao qual o conjunto Eldorado está sendo submetido, destacando-se os benefícios para a população. Face a este contexto, verificou-se uma data viável para a mobilização e capacitação da comunidade por meio de participação em rádio, panfletagem e diálogo entre a equipe do REURB-S e a população.

A Figura 3 mostra a entrevista concedida por integrantes do REURB-S à rádio FM Litoral Norte.



Figura 3: Participação em Rádio no Conjunto Habitacional Eldorado.
Fonte: Acervo do Programa REURB-S (2019).

A entrevista à rádio foi antecedida de chamada na mesma emissora convidando a população a ouvir o pronunciamento e a participar da mobilização. O roteiro do diálogo foi composto por: o que é o REURB-S, o que é Regularização Fundiária e os seus tipos; quais os critérios para se enquadrar na Regularização Fundiária de Interesse Social através do instrumento legitimação fundiária; o porquê de regularizar; quais os agentes envolvidos; como ocorrerá a regularização no Eldorado; os documentos necessários

Concomitantemente à participação na rádio e após este momento, foi montado um posto de atendimento (Figura 4) para conversa com os moradores e as residências foram visitadas para entrega de panfletos que continham os tópicos: por que participar; quem pode participar; como participar (documentos necessários e datas do cadastramento socioeconômico); contato para dúvidas.



Figura 4: Posto de Atendimento para explicação da Regularização Fundiária no Eldorado.
Fonte: Acervo do REURB-S (2019).

As ações de mobilização, sensibilização e capacitação realizadas com a comunidade do Eldorado despertaram o interesse dos moradores no processo, que buscavam mais informações durante o dia em que ocorreu a interação na rádio e foi disponibilizado o posto de atendimento; além de terem se mostrado efetivas a partir da grande parte de moradores que já estavam com seus documentos preparados no período de cadastramento socioeconômico. Destaca-se ainda, que a população que resistiu inicialmente em entregar os documentos no cadastro socioeconômico, em sua maioria, foi aquela que não participou do trabalho social, o que ratifica a importância desta atividade em todo o percurso da Regularização Fundiária de Interesse Social.

Castellano e Sorrentino (2012) enfatizam que a participação popular é imprescindível na implementação de políticas ambientais e destacam que uma das maneiras de ampliar o engajamento da comunidade é realizando a mobilização e articulação entre os atores atrelados ao tema de interesse. Nesta perspectiva, Lobo-Recio et al. (2015) mostram que a relevância da informação, esclarecimento e orientação da população sobre os benefícios da coleta seletiva e do esgotamento sanitário para que haja a manutenção desses sistemas. Logo, essas afirmações corroboram a representatividade do trabalho social

na Regularização Fundiária de Interesse Social, que visa melhorar a qualidade de vida da população habitante de uma área irregular e promover a dinâmica legal da cidade.

A regularização fundiária jurídico dominial de interesse social é definida por Arruda e Lumbado (2019) como um reconhecimento de comunidades consolidadas em um território, que integra a população à cidade formal, reduzindo as desigualdades, garantindo o direito social à moradia e permitindo a execução da função social da propriedade. Desse modo, deve ser estimulada, tendo como um elemento fortificado o trabalho social, que assegura o sucesso das demais etapas associadas devido a participação ativa dos agentes envolvidos no processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização fundiária urbana contribui para a instauração de diversos direitos, a exemplo a garantia de posse, a redução das fragilidades infraestruturais, o acesso ao crédito, e é um instrumento de ordenamento, especialmente em se tratando de conjuntos habitacionais produtos de Políticas Públicas implantados há muitos anos em áreas de interesse social, como é o caso do Eldorado, uma vez que sua legalização representa uma continuidade das Políticas.

Todas as etapas da Regularização Fundiária são indispensáveis para sua concretude, entretanto, o trabalho social é o elemento primordial para o sucesso das demais fases necessárias para a legalização de áreas, pois é a partir dela que a população adquire conhecimento da importância deste procedimento e colabora efetivamente para a sua efetivação.

Assim, a promoção da Regularização Fundiária de Interesse Social deve fazer parte da agenda do Poder Público e ser reivindicada pela população, uma vez que está diretamente relacionada ao fortalecimento do direito à cidade, do direito à moradia e de outros direitos sociais.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao Programa Regularização Fundiária Urbana das Unidades Habitacionais dos Diversos Municípios que compõem o Estado do Rio Grande do Norte (REURB-S), que viabilizou esta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Sande Nascimento; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na Comunidade de Roda de Fogo no Município do Recife. *Ciência & Trópico*, v. 43, p. 159-184, 2019. Edição especial.

BRASIL. Decreto 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9310-15-marco-2018-786319-publicacaooriginal-155038-pe.html>. Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. *Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária*. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/programa-de-modernizacao/linha-do-tempo/arquivos->

- e-publicacoes/estatuto-da-cidade-e-regularizacao-fundiaria.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.
- BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 20 out. 2019.
- BRASIL. *Lei 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas... Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 20 out. 2019.
- BRASIL. *Lei 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 20 out. 2019.
- BRASIL. *Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências... Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l6766.htm. Acesso em: 20 out. 2019.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana no Brasil*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/172/titulo/regularizacao--fundiaria-urbana--no-brasil->. Acesso em: 20 out. 2019.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Direito à moradia adequada*. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>. Acesso em: 25 out. 2019.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação. *Regularização Fundiária Urbana: Como aplicar a Lei Federal 11.977/2009*. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.sjc.sp.gov.br/media/621520/regularizacao_fundiaria_cartilha_da_lei_federal.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.
- CASTELLANO, Maria; SORRENTINO, Marcos. Participação em Políticas Públicas para Conservação de Matas Ciliares no Estado de São Paulo. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. XV, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2012.
- DIAS, Adelaide Luíza de Novaes; et al. Análise comparativa dos processos de produção da irregularidade urbana nas áreas centrais e periféricas: o caso de Viçosa, MG. *Oikos: Revista Brasileira de Economia Doméstica*, v. 25, n. 1, p. 114-136, 2014.
- FERNANDES, Edésio. *Regularização de Assentamentos Informais na América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.
- FERREIRA, Anna Cristina Andrade. *Casa sem pessoas para pessoas sem casa: a reabilitação de áreas históricas e o uso habitacional na realidade brasileira*. Tese (Doutorado) - PPGAU/UFRN, Natal, 2017.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em: 27 out. 2019.
- HABITAT para a Humanidade. *Produção social do habitat*. Participantes da Disciplina Tópicos Especiais de Gestão Urbana: Produção Social do Habitat. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano. Universidade Federal de Pernambuco. 2007. 23p. Cartilha. Disponível em: https://www3.ufpe.br/ppgdh/images/documentos/ldmora_cidade7.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.
- HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: VAINER, Carlos et al. *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram conta do Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. p. 47-61 (digital).
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2011. *Censo Demográfico 2010 Natal*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/natal/panorama>. Acesso em: 20 out. 2019.
- IDEMA. Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente. 2013. *Perfil do Seu Município: Natal*. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC000000000016677.PDF>. Acesso em: 20 out. 2019.
- LEFEVRE, Henri. *O direito à Cidade*. Tradução: Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.
- LIMA, Daniela de Freitas. *Dinâmica urbana e regularização fundiária: um estudo acerca da cidade*

de São Miguel/RN. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido) – UERN, Pau dos Ferros, 2018.

LIMA, Rosa Maria Cortês. POLÍTICA HABITACIONAL E QUESTÃO DA HABITAÇÃO: em tempo de dissolução de políticas públicas. *Revista de Políticas Públicas*, v. 22, p. 1291-1310, 2018.

LOBO-RECIO, M. A. *et al.* educação ambiental e implementação de políticas públicas: a experiência em Araranguá/sc. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, v. 3, n. 2, p. 100-119, maio/ago. 2015.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L.B. (org.). *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: Arte, 2003. p. 78-96.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: VAINER, Carlos et al. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram conta do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 32-46. (digital)

MARICATO, Ermínia. *Metrópole, legislação e desigualdade*. 2003 (Estudos Avançados, 17).

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. *A casa própria: sonho ou realidade? Um olhar sobre os conjuntos habitacionais de Natal*. Dissertação (Mestrado do PPGCS) - UFRN, Natal, 2007.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. COHAB/RN: o caminho da interiorização. *CONFINS*, v. 34, n. 34, 2018. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/12964>. Acesso em: 10 out. 2019.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. *Produção do Espaço Residencial em Natal: renda, segregação e gentrificação nos conjuntos habitacionais*. Tese (Doutorado do PPGAU) - UFRN, Natal, 2015.

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. A questão habitacional no Brasil. *Mercator*, v. 16, p. 1-13, 2017.

NUNES, Marcus Antonius da Costa; FIGUEIREDO JUNIOR, Carlos Magno Alhakim. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 2, p. 887-916, 2018.

OLIVEIRA, Ana Beatriz Melo da Silva. *Habitabilidade e subjetividade: uma perspectiva de intervenção em assentamentos urbanos irregulares no Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) -UFRJ, Rio de Janeiro, 2013.

PENNA, Nelba Azevedo; FERREIRA, Ignez Barbosa. Desigualdades Socioespaciais e Áreas de Vulnerabilidades nas Cidades. *Mercator*, Fortaleza, v. 13, n. 3, p. 25-36, set./dez. 2014.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. *Rev. Bras. Polít. Públicas* (Online), Brasília, v. 7, nº 2, p. 41-53, 2017.

Recebido em: 28.10.2019. Aprovado em: 06.12.2019.

DANIELA DE FREITAS LIMA

Doutoranda em Engenharia Civil e Ambiental pela Universidade Federal de Campina Grande. Mestre em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Bacharel em Ciência e Tecnologia pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido. *E-mail*: danielafreitas12@hotmail.com

ALMIR MARIANO DE SOUSA JUNIOR

Doutor em Ciência e Engenharia de Petróleo (UFRN). Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho. Especialista em Geografia e Gestão Ambiental. Mestre em Engenharia de Petróleo e Gás Natural. Graduado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Professor na Universidade Federal Rural do Semi-Árido e no Mestrado Acadêmico em Planejamento e Dinâmicas Territoriais da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte. *E-mail*: almir.mariano@ufersa.edu.br