

Regularização, prevenção de conflitos e melhorias habitacionais

RESUMO GERAL

Esta proposta de sessão livre tem como objetivo debater os limites e potencialidades envolvidas nas experiências em rede de assistência técnica e tecnológica para regularização fundiária urbana, com foco na Região Amazônica. A questão fundiária urbana, em especial na Amazônia, apresenta nuances complexas e envolve diversas dimensões que o direito social à moradia exige. Nas últimas décadas, diversos programas, projetos e ações foram desenvolvidas pelas distintas esferas de governo, visando minorar conflitos relacionados a garantia do direito à moradia, que por sua vez, dificultam o pleno acesso à cidade, de forma justa e igualitária.

O Estado do Pará acumula experiências de capacitação e assistência técnica em formato de rede interinstitucional, envolvendo órgãos da União, estados e municípios em prol da implementação das diretrizes do Estatuto das Cidades, especialmente da política de regularização fundiária urbana. Em 2006, foi constituída uma rede interinstitucional de suporte à elaboração de planos diretores em 93 municípios paraenses, em 2007, o Governo do Estado do Pará e, o então, Ministério das Cidades firmaram parceria para o desenvolvimento de uma rede de capacitação e assistência técnica em ações de regularização fundiária em 16 municípios, beneficiando em torno de 16 mil famílias. Neste contexto, a Universidade Federal do Pará (UFPA) por meio da Comissão de Regularização Fundiária (CRF/UFPA), assumiu uma postura atuante nesta temática e pode acompanhar e trocar conhecimento com diversas instituições envolvidas em projetos de regularização fundiária, especialmente, com o advento da Lei Federal 11.481/2008.

A CRF / UFPA atua desde o ano de 2008 em projetos de pesquisa e extensão universitária em prol do reconhecimento do direito à moradia às famílias ocupantes de suas terras no entorno do Campus Guamá em Belém e Altamira. Simultaneamente, desenvolve ações de assistência técnica ao governo estadual, em 2010 em processos de regularização nos municípios de Marabá e Belém e depois em 2011, ampliou suas ações através de parceria com a Prefeitura Municipal de Belém, bem como, com a Superintendência do Patrimônio da União no município de Barcarena.

A partir de 2012, a UFPA celebrou Termo de Execução Descentralizada (TED) com Ministério das Cidades visando a construção de uma metodologia e desenvolvimento de software destinado a automatização do processo de confecções das peças técnicas e gestão dos dados socioeconômicos e imobiliários aplicável ao conjunto de municípios beneficiários do Programa Terra Legal (Lei Federal 11.952/2009). Com este intuito foram selecionados 06 municípios pilotos, quais sejam Capitão Poço, Concórdia do Pará. Ipixuna do Pará, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá e Tomé Açu, com 23 áreas objeto de estudo, resultando na regularização administrativa e registral de 35 plantas de parcelamento consolidado, com cerca de 15.500 imóveis individualizados em plantas e encaminhadas aos cartórios de registros de imóveis para fins de

matricula, beneficiando aproximadamente 23 mil moradores, no período de 2012 a 2019.

O relatório final do Projeto apontou que 60% do universo de 15 mil processos de regularização instruídos, carecem de documentação dos moradores ou não se enquadraram nos critérios técnicos normativos vigentes até 2016. Ao passo que, os 10% dos processos deferidos com documentação completa e atendimento dos requisitos de regularização, não se efetivaram em registro cartorário, em decorrência de resistência a adoção de outros instrumentos de regularização que sejam diferentes de doação, assim como a permanência de procedimentos individualizados e analógicos de emissão de "título definitivo", durante o processo de instrução técnica, e desarticulado com os procedimentos técnicos, jurídicos e cartorários estabelecidos na normativa vigente. Importante também citar a baixa capacidade técnica e operacional para proceder a regularização em massa dos imóveis, especialmente, quando as áreas em processo de regularização equivalem a totalidade da extensão territorial das sedes urbanas municipais, assim como constantes alterações nas equipes técnicas municipais, exigindo um processo de capacitação contínuo.

A partir da experiência relatada, aponta-se a necessidade de articulação entre as ações de regularização e prevenção de conflitos, tendo em vista a significativa incidência de lides de naturezas socioambiental e sanitária em áreas de uso comum de lotes regularizados, culminando em ameaça, intimidação e violência, que por vezes, chegam a vias de fato (agressões), mortes ou vendas forçadas. Esses conflitos indicam a necessidade de pensar mecanismos de regularização negociada, por meio de encargos sociais relacionados a direitos e deveres de cada beneficiário de lote multifamiliar no processo de regularização em assentamentos de grande adensamento populacional e subparcelamento de lote.

As experiências acima descritas levaram a formação de outro TED com o atual Ministério do Desenvolvimento Regional tendo como alvo os nove estados da Amazônia Legal. O termo resulta da transferência de 419 glebas a municípios, via de regra de pequenos e médio porte populacional e estrutura administrativa, para procederem a regularização fundiária em benefício de aproximadamente 240 mil famílias ocupantes destas áreas para ser desenvolvido inicialmente entre 2019 e 2021.

A CRF/UFPA coordena desde então o Programa Morar, Conviver e Preservar a Amazônia: Rede de inovação, capacitação e assistência técnica em regularização fundiária e prevenção de conflitos nas naturezas socioambiental, habitacional e sanitária (doravante Rede Amazônia). Seu objetivo geral é o desenvolvimento de ações de ensino, pesquisa e extensão voltadas à produção e difusão de saberes, capacitação e assistência técnica na temática regularização fundiária urbana e prevenção de conflitos nas naturezas socioambiental, habitacional e sanitária em áreas urbanas na Amazônia Legal. O alvo do projeto é realizar com a participação de prefeituras e universidades, bem como de agentes do movimento social até 17.000 cadastros, até 1000 imóveis por área selecionada observando os recortes territoriais administrativos municipais. Vislumbra-se constituir uma rede interinstitucional com capilaridade

de atuação futura junto aos 774 municípios que compõem a Amazônia Legal e desenvolver o exercício profissional, por meio da experimentação com a criação de residência em tecnologia de regularização fundiária e prevenção de conflitos socioambiental, habitacional e sanitária urbanos na Amazônia, a partir dos projetos de capacitação articulado com a assistência técnica que compõem o Programa. Agora com uma rede mais ampla, as experiências anteriores descritas aqui vêm sendo postas em discussão tendo em vista interlocuções com as equipes estaduais e municipais para a consecução de ações voltadas ao atendimento dos requisitos da Legislação de Regularização Fundiária Urbana (Lei 13.465/2017) ainda em estágio de implantação, mas que traz significativas alterações no marco normativo da regularização rural e urbana, ainda não absorvida nas práticas técnicas, administrativas e registrais do processo.

Considerando as experiências e práticas descritas, esta proposta de sessão especial visa reunir palestrantes e interessados para discutir o conhecimento e as técnicas de ATHIS e de produção tecnológica no âmbito de projetos de REURB. Sem deixar de considerar a fragilidade em que se encontra o Estado nacional no que se refere a iniciativas de cunho participativo, as experiências revelam um campo ávido para atuação do aparelho estatal, enquanto árbitro das políticas de inovação tecnológica e fomento ao desenvolvimento local, a partir da abordagem multidimensional e transescalar que a questão fundiária reclama, especialmente na Amazônia. É neste contexto, que se justifica a relevância desta sessão no Encontro da ANPUR, tanto no debate do que se configura uma rede interinstitucional de capacitação e assistência técnica, como uma ferramenta possível e eficaz, no qual as instituições de ensino superior têm muito a contribuir e retroalimentar este sistema de troca de conhecimento teórico e prático entre os diferentes atores interessados no tema.

TÍTULO DA PALESTRA 1: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA: APONTAMENTOS PARA PENSAR A REURB INTERFEDERATIVA

A problemática fundiária no projeto de regularização fundiária permanece um grande entrave para o processamento e conclusão dos projetos de Reurb. A Lei 13465/2017 trouxe medidas de flexibilização fundiária e registral para que os municípios resolvam problemas registrais e de ocupação de áreas privadas o processo de regularização. No entanto, seu efeito é limitado no sobre bens da União. Essa limitação imposta pela legislação federal reduz a capacidade de Municípios da região em cumprirem seu papel institucional no ordenamento territorial urbano em razão da grande concentração de bens federais, seja pela exclusão formal bens dessa política setorial, seja por problemas de caracterização ou disputa sobre a dominialidade desses bens entre entes federados. A palestra objetiva discutir estratégias para o equacionamento de problemas fundiários em processos de Reurb localizados na Região Amazônia, tendo como enfoque conflitos interfederativos envolvendo a dominialidade de bens públicos. A apresentação será organizada em três momentos. Inicialmente apresenta um panorama geral da dominialidade pública na Amazônia Legal. Em seguida, analisa as limitações existentes na operacionalização da Reurb sobre bens públicos pelos Municípios. Por fim, apresenta encaminhamentos já

propostos em casos concretos para o equacionamento das problemáticas fundiárias envolvendo conflitos fundiários interfederativos.

TÍTULO DA PALESTRA 2 PROTAGONISMO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E ATHIS

Na Amazônia, a perspectiva da participação social nos processos de regularização fundiária urbana ainda é restrita a consulta e validação de propostas por meio de audiências públicas e oficinas de capacitação nas etapas do processo. No campo da assistência técnica em habitação social (Athis), algumas experiências têm avançado para garantir o protagonismo dos movimentos sociais em mutirão e associativismo. No entanto, sua difusão na política de desenvolvimento e gestão municipal, ganhou espaço como campo de atuação profissional e política econômica e de acesso a crédito, afastando-se da discussão enquanto política pública gratuita, no qual as instituições de ensino superior têm relevada contribuição, seja no campo da orientação técnica às famílias ou pelas organizações sociais. Os resultados alcançados pelo Projeto Saber e Conviver: análise de desconformidades socioambientais urbanas na aproximação com os movimentos socioculturais do bairro da Terra Firme em Belém, fortalece o diálogo com a comunidade, nas ações de regularização fundiária e de melhorias habitacionais, com a construção e implementação de metodologia com multiliguagens, fortalece o protagonismo comunitário de participação social e visibiliza ações socioeducativas no debate do direito à cidade e a moradia, sob a perspectiva da disputa pela cultura, também espaço de disputa pela cidade e pela moradia.

TÍTULO DA PALESTRA 3 A REDE AMAZÔNIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Rede Amazônia (RA) engloba 9 estados das regiões NO, CO e NE, cerca de 60% do território nacional e apenas 14% da população. Convivem grandes oportunidades e problemas da região nos campos do meio ambiente e do desenvolvimento urbano e regional. Causas da globalização que privilegia a exploração de commodities em detrimento da conservação das riquezas culturais e da biodiversidade. A RA consiste da articulação dos campos de saber das Universidades locais com a sociedade e com os agentes públicos federais, estaduais e municipais. O objetivo principal é a inclusão das populações de baixa renda, ribeirinhas, indígenas e tradicionais no processo constitucional do acesso aos direitos à cidade, à propriedade e a moradia digna. A visão interdisciplinar da RA estruturado tem permitido a construção de um arcabouço científico e tecnológico que procura transformar os efeitos inócuos e perversos das legislações tradicionais em ação que têm dado voz e relevância ao olhar rico e sufocado daquelas comunidades na solução dos problemas reais que as afetam. Dessa forma, atua como catalizadora desses saberes locais na abrangência da complexidade territorial multifacetada amazônica, num processo de sinergia ampla e regional entre as dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais do processo de Regularização Fundiária.

TÍTULO DA PALESTRA 4: OS DESAFIOS E IMPACTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA NA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS MUNICIPAIS (RELATO DE EXPERIÊNCIA)

Os municípios brasileiros são essencialmente de pequeno e médio porte populacional, via de regra, com baixa capacidade técnica, operacional e financeira para desenvolverem as políticas de desenvolvimento urbano, especialmente no trato das questões fundiárias e habitacionais. Na Amazônia Legal, este desafio assume contornos ainda mais severos ante ao mosaico fundiário que compõe o território municipal, bem como no tocante a malha hídrica que entrecorta inúmeras cidades e núcleos urbanos em estágio de consolidação em áreas de várzeas, dentre outras áreas com restrições à ocupação. Nesse contexto, observou-se que inúmeros municípios, que receberam áreas do Programa Terra Legal, pouco avançaram no sentido de garantir o reconhecimento do direito à moradia e a cidade nas áreas repassadas. No Estado do Maranhão quatro áreas foram selecionadas para serem contempladas pelo Programa Rede Amazônia, visando oferecer aos municípios assistência técnica e tecnológica em rede interfederativa voltadas ao uso do Sistema de Apoio à Regularização Fundiária (SARF). O Artigo relata os resultados alcançados e os desafios superados pelo município para se apropriar das ferramentas tecnológicas e operação do SARF, em meio ao período de Pandemia do Covid 19.