

O PROGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE BELÉM E CASTANHAL: A EXECUÇÃO DO PROJETO PARA VIABILIZAÇÃO DA TITULAÇÃO DE IMÓVEIS URBANOS PARA FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA.

Welson de Sousa Cardoso¹
Roselene de Souza Portela²
Lidiane Maria Siqueira David³
Luã Gustavo das Neves Oliveira⁴
Thalita Monteiro Amaral⁵

Resumo: Relato de experiência da execução do *Programa de Implementação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social* para as famílias de baixa renda dos municípios de Belém e Castanhal. Nesse viés, apresentam-se os processos, em detalhe, que envolveram a execução da Meta 1 do projeto ainda em andamento. À vista dessa discussão, ressalta-se a práxis da assessoria do Serviço Social em consonância à equipe multidisciplinar e à comunidade envolvida, mesmo diante dos desafios advindos da pandemia do novo coronavírus, covid-19.

Palavras-chave: Regularização Fundiária; Reurb-S; Belém; Castanhal.

Abstract: Experience report of the execution of the “Program for the Implementation of Urban Land Regularization of Social Interest” for low-income families in the municipalities of Belém and Castanhal. In this bias, the processes that involved the execution of Goal 1 of the project, which are still in progress, are presented in detail. In view of this discussion, the praxis of the Social Work assistance is highlighted, in line with the multidisciplinary team and the community involved, even in the face of the challenges arising from the Pandemic of the new coronavirus, COVID-19.

Keyword: Land regularization; Reurb-S; Belém; Castanhal.

Introdução

O relato de experiência tem como propósito apresentar o “Programa de Implementação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social” que está em execução. Esse tem parceria do Programa de Apoio à Reforma Urbana (Paru) e do Grupo de Pesquisa em Políticas Urbanas e Movimentos Sociais na Amazônia (GPPUMA) com o Núcleo de Prática Jurídica (NPJ), do Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ) da Universidade

¹ Estatístico. Doutor em Ciências Socioambientais. Docente Adjunto da Faculdade de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, Universidade Federal do Pará, e-mail: cardoso@ufpa.br.

² Assistente Social. Doutora em Ciências Socioambientais. Docente Adjunto da Faculdade de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, Universidade Federal do Pará, e-mail: roselene@ufpa.br.

³ Assistente Social. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, Universidade Federal do Pará, e-mail: lididvd@gmail.com.

⁴ Acadêmico de Estatística, Universidade Federal do Pará, e-mail: lu.dasneves@gmail.com.

⁵ Acadêmica de Estatística, Universidade Federal do Pará, e-mail: thalita.amaral@icen.ufpa.br.

Federal do Pará (UFPA), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea/UFPA), Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), entre outros.

Dessa relação, têm-se desenvolvido ações de extensão e de pesquisa que possibilitam o processo de formação sociopolítica e profissional, oportunizando a inserção de docentes, técnicos, bolsistas e a realização de estágios supervisionados, vinculados ao Paru.

O Paru compreende a extensão como indissociável do ensino e da pesquisa. Esta indissociabilidade se realiza pela democratização do saber acadêmico, pela visão integrada do social, pela relação transformadora universidade-sociedade e por meio da produção de novos saberes, por meio da relação dialética teoria-prática e da consolidação da práxis. Com a assessoria, a capacitação e a formação sociopolítica junto aos movimentos sociais, a universidade, objetivamente, coloca-se à serviço da construção, da conquista de direitos e da gestão democrática da cidade.

Vale destacar que o Paru teve início, enquanto prática extensionista atuante na Universidade Federal do Pará (UFPA), em 1981 como campo de estágio do curso de Serviço Social, porém, só se efetivou como programa de extensão em 1992, e está voltado à assessoria dos movimentos sociais urbanos na luta pela moradia digna, visando assessorar as organizações populares localizadas nas áreas do projeto de Recuperação das Baixadas da Bacia do Una (SILVA, 2016) entre outras áreas de intervenções urbanísticas.

Com a experiência na extensão, o Paru pode desenvolver uma dimensão interventiva, participando das discussões das políticas urbanas de habitação, de saneamento, de mobilidade e de regularização fundiária, que estão relacionadas entre si e que são extremamente importantes para compreender o desenvolvimento da cidade e de como elas incidem diretamente na vida dos sujeitos.

Dessa forma, destaca-se que o “Programa de Implementação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social” tem como objetivo assegurar o direito constitucional de acesso à terra regularizada, atendendo ao princípio da função social da propriedade urbana e à segurança jurídica, quanto à questão de posse e propriedade em áreas da Região Metropolitana de Belém, mais especificamente nos municípios de Belém e Castanhal.

Reitera-se que os programas de regularização fundiária, por meio da titulação de imóveis urbanos, públicos ou privados, são estratégicos para efetivar o direito à moradia, pois garante a segurança da posse para famílias de baixa renda em contextos de intensa disputa pela terra urbana nas cidades brasileiras.

O “Programa de Implementação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social” tem por fundamento o direito humano à moradia, que é garantido constitucionalmente como um direito social essencial e que precisa ser implementado por meio de políticas públicas urbanas integradas e consolidadas, como modo de enfrentar a histórica informalidade urbana, que é um dos fatores determinantes do alarmante quadro de exclusão social e de negação do direito à cidade a uma grande parcela das famílias brasileiras.

Sobre a regularização fundiária, Alfonsin (1997, p. 24) nos ensina a compreender esse fato 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 em melhorias no

ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiada.

Essa situação se dá por meio da implementação de políticas públicas urbanas que viabilizem a titulação de imóveis urbanos públicos ou privados para famílias de baixa renda, que preencham os requisitos constitucionais e legais. Isto porque reputamos como importante para a estruturação deste programa de regularização fundiária, a integração e participação da universidade, do poder público e da sociedade civil organizada e, principalmente, das famílias destinatárias do processo de titulação.

Dessa forma, o modelo de projeto desenvolvido compreende a modalidade de Reurb. de Interesse Social (Reurb-S) que, de acordo com o Artigo 13, II, Lei nº 13.465/17, consiste na “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal”. A classificação nesse modelo não é meramente didática, ela produz implicações jurídicas e administrativas diferenciadas no processo de regularização fundiária.

O programa de regularização se fundamenta no reconhecimento de que o direito à moradia é um direito humano fundamental, assim como o direito à cidade sustentável, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as gerações presentes e futuras (Art. 2º do Estatuto da Cidade), também é, portanto, o acesso à terra urbana e a aplicação do princípio da função social da propriedade e da cidade.

Assim, o presente relato de experiência visa apresentar as ações desenvolvidas na Meta 1 do projeto intitulado “Programa de Implementação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social”, que está em execução, ressaltando a práxis da assessoria do Serviço Social em consonância com a equipe multidisciplinar e as comunidades envolvidas, uma vez que, compreende-se que o trabalho profissional de assessoria do Serviço Social tem como objeto a formação política dos sujeitos, dentro de uma relação pedagógica que se desenvolve na perspectiva do processo de organização e de fortalecimento dos sujeitos, sendo essa a dimensão ideopolítica própria da direção social da profissão, como ressalta Duriguetto (2014), a materialização do trabalho interventivo da assessoria do Serviço Social apresenta-se nas múltiplas dimensões do seu fazer profissional técnico-operativo, teórico-metodológico e ético-político.

Atividades preparatórias ao programa de implementação de regularização fundiária urbana de interesse social

Este relato descreve as atividades e apresenta os principais resultados alcançados no desenvolvimento da Meta 1, correspondente às atividades preparatórias do projeto intitulado “Programa de Implementação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social”, objeto do Termo de Execução Descentralizada, assinado em 28 de dezembro de 2018 entre o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, e a Universidade Federal do Pará (UFPA).

Em razão da reforma administrativa implementada na estrutura do Governo Federal em janeiro de 2019, o termo em tela passou para a gestão do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Assim, o projeto apresenta como um dos seus objetivos específicos “implementar a regularização fundiária para aproximadamente 400 e

150 famílias moradoras em núcleos urbanos informais dos municípios de Belém e de Castanhal, respectivamente, ambos no estado do Pará”.

A viabilidade do projeto advém de recursos financeiros mobilizados a partir de emenda parlamentar do ex-deputado federal Edmilson Rodrigues, atual prefeito de Belém-Pa. Sua execução está sob a responsabilidade do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, por meio do Programa de Apoio à Reforma Urbana, do Instituto de Ciências Jurídicas e do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, unidades da UFPA.

Cabe destacar que o cumprimento do cronograma planejado para execução do projeto foi prejudicado por dois motivos: 1. o início das atividades, previsto para janeiro de 2019, somente foi possível em novembro do mesmo ano, devido ao atraso no repasse dos recursos financeiros; 2. a partir de março de 2020, em razão das medidas necessárias ao controle da pandemia de covid-19, várias atividades foram suspensas, outras passaram a ser desenvolvidas em regime remoto e, ainda, outras tiveram desenvolvimento intermitente. É de referir, no entanto, que as dificuldades que se apresentaram não comprometeram a qualidade do trabalho executado no período de novembro/2019 a maio/2021 que corresponde à Meta 1 do projeto representado abaixo:

Quadro 1: Meta 1 referente às atividades preparatórias do projeto que foram previstas nas seguintes etapas e atividades para execução em seis meses.

Meta 1: Atividades Preparatórias /Atividades desenvolvidas	
1.1 – Preparatória	Organização da equipe; seleção de estagiários; nivelamento da equipe - capacitação da equipe do projeto com a participação das instituições envolvidas e da comunidade sobre temáticas do projeto; elaboração de uma cartilha sobre a regularização fundiária.
1.2 - Mobilização comunitária	Instauração do processo administrativo: requerimento da comunidade.
1.3 - Trabalho social	Ações de sensibilização, mobilização, informação, capacitação e envolvimento da população moradora para participação no processo de regularização fundiária.
1.4 - Estudos e diagnóstico fundiário e urbanístico	Elaboração de levantamento topográfico georreferenciado; planta do perímetro; memorial descritivo; parecer jurídico sobre o instrumento Reurb jurídico das alternativas (se houver) de acordo com a realidade da comunidade beneficiada; elaboração de relatório parcial.

Fonte: PARU, 2021.

A primeira ação do projeto consistiu na socialização entre os docentes e os membros da equipe executiva, de informações gerais acerca do plano de trabalho estabelecido e da dinâmica a ser adotada no projeto. Na ocasião, foram também analisadas as alternativas para alocação das bolsas de pesquisa disponíveis aos discentes e definidos os encaminhamentos imediatos, com vistas à mobilização da equipe completa prevista no projeto.

Simultaneamente à seleção e à mobilização dos discentes, os desdobramentos práticos do plano de trabalho foram discutidos e definidos pelos docentes envolvidos no

projeto. O projeto é executado por uma equipe multidisciplinar, composta por profissionais das seguintes áreas de atuação: Arquitetura e Urbanismo, Topografia, Serviço Social, Estatística e Direito. A equipe é formada por docentes, profissional liberal, discente de pós-graduação *stricto sensu* e discentes da graduação da Universidade Federal do Pará.

Essa equipe multidisciplinar representa o que Matos (2006) destaca sobre assessoria, como uma perspectiva ampla, em que cada profissional que desenvolve essa prática, seja ela em qualquer área do conhecimento (estatístico, antropólogo, engenheiro, entre outros), possibilita uma gama de finalidades a serem alcançadas ou não por um determinado grupo e ou sujeito.

No início das atividades do projeto, tomou-se conhecimento de que a Prefeitura Municipal de Castanhal estava executando a regularização fundiária da poligonal definida para intervenção pelo projeto, na área da Pedreirinha. Após tratativas com a prefeitura, decidiu-se que a área de intervenção do mesmo passaria a ser poligonal contígua à primeiramente estabelecida, também integrante da área da Pedreirinha.

Resolvida essa questão e constituída a equipe de trabalho, foi realizada uma palestra pelo professor Maurício Leal, do ICJ/UFPA, a todos os integrantes da equipe, acerca dos antecedentes históricos da política de regularização fundiária e das disposições relativas à regularização fundiária urbana da Lei Federal nº 13.465/2017, com indicação do instrumento adequado para utilização nas áreas selecionadas para intervenção, o qual, segundo a visão do palestrante, seria legitimação fundiária.

Ainda como parte do nivelamento da equipe, foram organizadas e realizadas visitas técnicas às áreas onde as intervenções estavam sendo implementadas. A visita à área do bairro Benguí, em Belém, teve duração de aproximadamente uma hora, devido a algumas paradas que se fizeram necessárias para prestar esclarecimentos aos moradores.

Antes da visita ao bairro Pedreirinha, em Castanhal, foi realizada uma breve reunião na Secretaria de Habitação de Castanhal (Sehab). Na visita ao bairro castanhalense, a equipe utilizou a tecnologia de um drone para realizar o mapeamento da poligonal.

Em ambas as áreas visitadas, foi possível observar *in loco* alguns indicativos acerca dos elementos a serem considerados nos projetos de regularização dos núcleos urbanos, tais como: acidentes geográficos, tipologia do desenho urbano, evidências de individualização de lotes, uso e ocupação do solo, ocupação de passeio público, indicativos de requerimento de estudos técnicos ambiental e relativo a situações de riscos geotécnicos.

As visitas técnicas foram acompanhadas pelas lideranças comunitárias das áreas a serem regularizadas e por representantes da Sehab Castanhal. Essa ação conjunta foi planejada em reunião prévia realizada pela equipe do projeto com as lideranças e o assessor da Sehab.

Na reunião, que ocorreu em Belém, houve apresentação do projeto aos representantes dos movimentos sociais dos bairros Benguí, Pratinha II e Tapanã e da Secretaria Municipal de Habitação de Castanhal. Participaram também do evento dois assessores do, até então, deputado federal Edmilson Rodrigues, naquele período.

Na ocasião, foi definido o início das atividades conforme o cronograma físico. Foi previsto que as atividades de levantamento e cadastro social seriam realizadas no período de fevereiro a abril de 2020. A reunião finalizou com os seguintes encaminhamentos: visita para reconhecimento da área de intervenção do bairro do Benguí; assembleia geral com moradores do Benguí; reunião com Secretário de Habitação de Castanhal.

Em paralelo a essas atividades, foi discutida e elaborada a cartilha para esclarecimento, divulgação do projeto e mobilização social. Para isso, várias reuniões foram realizadas com toda a equipe do projeto e o profissional contratado para confecção da cartilha. Este apresentou algumas propostas preliminares, que foram analisadas pela equipe.

Após os ajustes sugeridos, o projeto da cartilha foi concluído e enviado para impressão, entretanto em função da suspensão das atividades acadêmicas em 19/3/2020 por desencadeamento da pandemia do novo coronavírus covid-19, optou-se por não imprimir, naquele momento, a cartilha, dadas as incertezas que permeavam não só no âmbito da comunidade universitária, mas em todas as cidades e o país inteiro pela velocidade em que se propagava o vírus.

Nesse sentido, optou-se por elaborar uma segunda versão da cartilha no formato digital para utilização nas mobilizações futuras a partir da retomada das atividades do projeto, conforme as condições sanitárias assim o permitissem.

Em virtude da pandemia do novo coronavírus, chamado de Sars-Cov-2, a instauração do processo administrativo, referente à etapa 1.2 da mobilização, foi diferente da tradicional reunião geral, que se daria com toda comunidade para apresentação do projeto e preenchimento do requerimento em salão/auditório fechado. Assim, optou-se por visitas domiciliares, levando-se em consideração todos os protocolos de segurança e o bandeiramento estabelecido pelo Governo Estadual.

Nessa direção, a equipe esteve nos imóveis realizando a entrega de folder informativo do projeto e sensibilizando quanto à adesão ao mesmo, repassando informações sobre as etapas do projeto e sobre os documentos necessários para o requerimento, para posterior coleta de assinaturas. Sendo assim, o preenchimento do requerimento ficou para ser executado na etapa de coleta dos documentos.

Portanto, as ações de sensibilização, mobilização, informação, capacitação e envolvimento da população moradora para participação no processo de regularização fundiária, previstas na etapa 1.3 do projeto, sofreram alteração em relação ao definido inicialmente, tendo sido realizada com metodologia diferenciada devido à situação de pandemia de covid-19.

A última atividade prevista na Meta 1 foi concluída, incluindo a elaboração do relatório referente a ela. Assim sendo, as atividades previstas para realização em etapas subsequentes do projeto foram iniciadas, destacando-se a construção do formulário socioeconômico que foi aplicado aos moradores do Benguí, em Belém, e Pedreirinha, em Castanhal, sendo essas atividades relativas ao cadastro social que já foram iniciadas.

Ressalta-se que, por conseguinte, o cadastro social só foi possível devido à baixa nos indicadores epidemiológicos nos municípios de Castanhal e Belém, no que concerne à situação sanitária vivenciada no país em razão da pandemia. Desse modo, o cadastro social foi realizado por intermédio da promoção de plantão social, o qual foi organizado num lugar acessível, em cada área, que pôde abranger as recomendações de acordo com o protocolo de segurança contra a covid-19, assim, a equipe multidisciplinar pôde realizar, nas áreas tanto do Benguí quanto da Pedreirinha, a atividade cadastral das famílias.

Nesse viés, além da realização de plantões de cadastros das famílias do município de Castanhal (Figura 1) e de Belém (Figura 2), com o recebimento de cópias dos documentos necessários para a viabilização da titulação de seus imóveis, fez-se também, orientações nos trâmites legais por intermédio de técnico da área do Direito.

Portanto, o trabalho cadastral foi organizado e materializado por meio da equipe técnica multidisciplinar composta por docentes e discentes da graduação e da pós-graduação, da área do Serviço Social, da Estatística e do Direito. Desse modo, explicita-se o processo de assessoria, que consiste, segundo Matos (2006), na ação que é desenvolvida por um profissional com conhecimento específico na área, que toma a realidade como objeto de estudo e detém uma intenção de alterá-la.

Considerações finais

O projeto intitulado “Programa de Implementação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social” em sua Meta 1, sinalizado neste relato de experiência, teve, em sua essência de execução, o trabalho de uma equipe multidisciplinar composta por profissionais das áreas de Arquitetura e Urbanismo, Topografia, Serviço Social, Estatística e Direito.

Diante da sua complexidade de execução, o projeto contou com a colaboração de docentes, profissionais liberais, discentes da pós-graduação *stricto sensu* e discentes da graduação para a realização das atividades, construindo parceria com o Programa de Apoio à Reforma Urbana (Paru), Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Urbanas Movimentos Sociais da Amazônia (GPPUMA), Núcleo de Práticas Jurídicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará (NPJ/UFPA) e Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Considera-se, portanto, que a execução da Meta 1 do projeto foi satisfatória, mesmo com os percalços decorrentes dos meandros advindos da pandemia do novo coronavírus, covid-19. Desse modo, as etapas referentes a essa meta possibilitaram o andamento das fases de preparação, mobilização comunitária, trabalho social, estudo e diagnóstico fundiário e urbanístico.

Assim sendo, em ambas as áreas visitadas, foi possível desenvolver os trabalhos previstos e, também, iniciar os da meta seguinte, contribuindo para implementar o projeto em consonância com as lideranças, a equipe técnica e os representantes dos órgãos institucionais, como a Sehab Castanhal.

Desse modo, materializa-se a práxis da assessoria do Serviço Social em suas múltiplas dimensões, técnico-operativo, teórico-metodológico e ético-político, articulada com o trabalho dos sujeitos envolvidos na execução do “Programa de Implementação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social”, com finalidade de garantir o direito constitucional de acesso à terra regularizada, por intermédio da titulação de imóveis urbanos, públicos ou privados, em áreas dos municípios de Belém e Castanhal, sendo estratégias para efetivar o direito à moradia diante da segurança da posse de famílias de baixa renda no contexto de intensa disputa pela terra urbana brasileira.

A práxis da assessoria do Serviço Social, portanto, tem como objetivo a formação política dos sujeitos, dentro de uma relação pedagógica que se desenvolve no processo de organização e de fortalecimento dos sujeitos, sendo essa a dimensão ideopolítica própria da direção social da profissão e, aliada à equipe multidisciplinar, pôde-se desenvolver a execução inicial do “Programa de Implementação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social” para as famílias de baixa renda nos bairros do Benguí e da Pedreinha, dos

municípios de Belém e Castanhal, que compreendem a modalidade de Reurb de Interesse Social (Reurb-S).

Referências

ALFOSIN, B. de M. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro RJ: IPPUR/Fase, 1997.

DURIGUETTO, M.L. Movimentos Sociais e Serviço Social no Brasil pós-anos 1990: desafios e perspectivas. *In*: ABRAMIDES, M. B; DURIGUETTO, M. L. (Orgs.).

Movimentos sociais e Serviço Social uma relação necessária. São Paulo: Cortez, 2014. p. 177-194.

MATOS, M. C. de. Assessoria e Consultoria: Reflexões para o Serviço Social. *In*: BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C. de (Orgs.). **Assessoria, Consultoria e Serviço Social**. Rio de Janeiro: Sette Letras e FAPERJ, 2006, p. 29-60.

PARU, Programa de Apoio à Reforma Urbana, **RELATÓRIO META 1**. Atividades realizadas no Projeto Programa de Implementação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social. UFPA, Belém, 2021.

SILVA, M. **Assessoria e Extensão Universitária**: uma reflexão sobre a prática desenvolvida pelo Programa de Apoio à Reforma Urbana no período de 2014 a 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal do Pará. Belém-PA, 2016.