

CONTESTADO: UM TERRITÓRIO EM RECONSTRUÇÃO NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA DO PROJETO LAR LEGAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA

*Disputed: a territory in reconstruction
Notes on design experience Home Legal in the State of Santa Catarina*

Elisângela Costa de Araujo¹

Recebido em: dezembro de 2018

Aceito e publicado em: dezembro de 2019

Resumo: Este texto tem por objetivo discorrer sobre os desafios e resultados obtidos na implementação do Projeto Lar Legal, concebido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, frente à problemática da informalidade habitacional no território urbano; tomando por referência 16 municípios atendidos entre o período de 2011-2016, dentre eles Lebon Régis, município pertencente a região do Contestado. Os resultados constantes do Relatório de Constatação, elaborado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, remetem a 4.035 titulações emitidas a famílias de até 03 salários mínimos, de uma demanda estimada de 13.000 pedidos de regularização fundiária nesse período. Os principais desafios apontados em Relatório que impactam na operacionalização do Projeto referem-se à capacidade técnica operacional dos municípios; fraudes ocorridas no processo de regularização quando realizado pela iniciativa privada; burocracia e morosidade jurídica de análise na concessão dos títulos. Todavia, mesmo diante dos desafios, a iniciativa configura-se em alternativa factível a uma das problemáticas urbanas, a informalidade da propriedade, a uma população que quanto aos seus direitos sociais, sofre com a precarização por seu acesso.

Palavras-chave: urbanização; habitação; regularização fundiária.

Abstract: *This text aims to discuss the challenges and results achieved in the implementation of the project Legal Home, designed by the Court of Justice of the State of Santa Catarina, facing the problems of housing in the territory urban informality; taking by reference 16 municipalities between the period of 2011-2016, among them Lebon Régis is a town and municipality in the Disputed region. The results contained in the report of finding, elaborated by the Court of Justice of the State of Santa Catarina, refer to 4,035 titrations issued to families up to 03 minimum wages, an estimated demand of 13,000 applications for regularization During this period. The major challenges singled out in a report that impact on the operation of the project relate to the technical capacity of municipalities operating; fraud that occurred in the process of*

1

Assistente Social, mestranda do Curso de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social - Centro de Estudos Sociais Aplicados (CESA) - Universidade Estadual de Londrina (UEL).

regularization when held by the private sector; bureaucracy and slowness of legal analysis in the granting of titles. However, even in the face of challenges, the initiative is alternatively possible to one of the urban problems, the informality of the property, to a population with regard to their social rights, suffers from the insecurity for your access.

Keywords: urbanization; housing; agrarian regularization.

INTRODUÇÃO

Os problemas associados à posse e à propriedade da terra remontam a um processo histórico de ocupação do território brasileiro, envoltos por várias questões de problemas fundiários, desde os conflitos de terras rurais; a baixa oferta por parte do Estado de moradias urbanas; a população de baixa renda; ocupações de terras rurais e urbanas, denominadas por muitos como invasão, convertendo para uma realidade em ambos os casos (seja por conflitos e ou ocupações) de insegurança jurídica, aliada à desapropriação de direitos, por parte de uma grande parcela da população que vive na cidade.

Na contemporaneidade, a gestão do território pelo Estado, com o emprego de legislação de regularização fundiária urbana, regras de uso e ocupação do solo, tributos sobre a terra, programas habitacionais e controle do mercado imobiliário; apesar de representar avanços, configuram-se em instrumentos ainda em construção; dadas às particularidades regionais e as dificuldades de implementação, devido ao restrito arcabouço de recursos técnicos, financeiros, controle e monitoramento social presentes em todos os estados, em particular nos municípios de pequeno porte.

A motivação para pesquisa do tema originou-se de um trabalho de campo acadêmico do curso de Pós-Graduação, Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, ao Vale do Contestado, em julho de 2018; através do qual se oportunizou observar naquele território, historicamente assolado pela Guerra, a experiência em Lebon Régis quanto à questão da regularização fundiária urbana.

Por meio de pesquisa bibliografia, artigos e referencial teórico sobre o conceito de território, bem como legislação existente sobre regularização fundiária urbana, este texto objetiva discorrer a respeito dos desafios e resultados obtidos na implementação do Projeto Lar Legal, concebido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, frente à problemática da informalidade habitacional no território urbano catarinense.

Para tanto, utilizou-se por referência o Relatório de Constatação ano de 2016, elaborado pelo Tribunal de Justiça do Estado, com apontamentos em números de titulações concedidas a 16 municípios catarinenses, dentre eles Lebon Régis, município este pertencente à região do Vale do Contestado; uma região que no passado teve sua população praticamente dizimada pela

guerra, e até os dias atuais, convive com seus reflexos, mas que, com resiliência, permanece na luta por seus direitos, dentre eles o acesso à terra.

Contextualizando historicamente o território denominado Vale do Contestado, em um primeiro momento, faz-se um resgate dos principais aspectos que impulsionaram a Guerra do Contestado no período de 1912-1916, associando conceitos sobre território e desterritorialização de uma civilização, a cabocla, esta que além de expulsa de seu “chão”, teve sua identidade cultural, social e econômica desconstruída.

Em um segundo momento, considerando a crise urbana na qual a negação do direito à cidade, dentre outras questões, também se expressa na irregularidade fundiária, discorre-se por meio de breves notas sobre a participação do Estado de Santa Catarina no processo de regularização fundiária urbana mediante o desenvolvimento do Projeto Lar Legal, objetivando este amenizar essa problemática a famílias de baixa renda no Estado.

O tema se concebe como relevante, em razão de se configurar em experiências factíveis, estabelecidas por meio de parceria entre os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo; justificando-se a pesquisa preliminar como contribuição para o aprofundamento do tema em futuras pesquisas acadêmicas, principalmente no quesito de avaliações sobre o desenvolvimento do Projeto Lar Legal, a fim de que essa experiência possa ser replicada como instrumento ao cumprimento a prerrogativas previstas no Estatuto das Cidades e a legislação vigente a outras realidades da federação.

MATERIAIS E MÉTODOS

Na elaboração deste trabalho utilizou-se de bibliografia, artigos e referencial teórico relacionado ao tema território, bem como os instrumentos legais sobre regularização fundiária urbana, Estatuto das Cidades e a Lei nº 11. 977/2009.

As reflexões esboçadas neste trabalho tratam-se de uma pesquisa documental, apresentando dados sobre os resultados e desafios quanto à operacionalização do Projeto Lar Legal, coordenado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, e desenvolvido em parceria com municípios do estado, tendo como fonte norteadora para a pesquisa o Relatório de Constatação publicado no ano de 2016, os quais embasaram os apontamentos neste texto.

GUERRA DO CONTESTADO: A (DES)CONSTRUÇÃO DE UM TERRITÓRIO

O território denominado Região ou Vale do Contestado se estende desde o Meio Oeste até o Planalto Norte do Estado de Santa Catarina, tendo como limites: ao sul, com o Estado do Rio Grande do Sul; ao Norte, com o Estado do Paraná; a Oeste, com a Grande Região Oeste, e ao Leste, com o Planalto Catarinense.

A Guerra do Contestado, ocorrida entre os anos de 1912 a 1916, configurou-se em um dos maiores massacres da história à população cabocla, pela disputa de terras entre os estados do Paraná e Santa Catarina, levando a morte mais de 20 mil caboclos em confronto com as forças militares dos poderes estadual e federal.

Destacam-se nesse quadro conjuntural dois fatores primordiais: a dominação política exercida pelos coronéis da época e a crescente crise econômica na cultura da erva-mate em razão da queda na exportação do produto pela Argentina e Chile, afetando diretamente a população cabocla que tinha com essa cultura sua única fonte de renda.

Com a devastação dos campos de ervas nativas e a perda de seu valor comercial, a base da sobrevivência da população cabocla é destruída completamente. O processo de instalação de outra economia comercialmente rentável, a exploração da madeira pela Southern Brazil Lumber and Colonization Company, ocasionou a extinção quase que total de indígenas e caboclos, quando estes, pela resistência, se opuseram ao aparato militar do Estado, que procurou legitimar seu poder de mando pela guerra e implantar novas forças econômicas advindas do empreendimento da empresa construtora da Estrada de Ferro São Paulo–Rio Grande.

Tomando por referência o fato histórico da Guerra do Contestado, o território assim assume um viés multidimensional nos aspectos político-jurídico, econômico e culturalista.

A partir de Santos (2006, p.13), território é definido como “[...] o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência”.

Pela concepção de Haesbaert (2004), o território nasce com uma dupla conotação, material e simbólica. Etimologicamente próximo de *terra-territorium*, quanto de *térreo-territor* (terror, aterrorizar), relacionado pela dominação jurídico-política da terra e pela inspiração do terror, do medo. Nesse caso, apontando para aqueles que, sofrendo pela dominação, são impedidos de entrar e permanecer na terra; entretanto, para aqueles que têm o privilégio de usufruí-lo, o território pode representar a identificação positiva e a efetiva apropriação.

Essas concepções reforçam os elementos presentes na Guerra do Contestado: poder político e econômico pela apropriação da terra e domínio dos meios de produção alheios à identidade cabocla.

Segundo Haesbaert (2004, p. 20), “território, assim, em qualquer acepção, tem a ver com poder, mas não apenas ao tradicional poder político. Ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais explícito, de dominação, quanto ao poder no sentido mais implícito ou simbólico, de apropriação”.

A população cabocla sucedeu a indígena e precedeu os colonizadores imigrantes, mas foi gradativamente espoliada, marginalizada, expropriada e explorada pelo processo capitalista (MARCHESAN, 2013).

Com famílias inteiras dizimadas e ou expulsas de suas terras em nome do “progresso”, a luta pelo território se deu de forma desigual, em meio a conflitos contraditórios, um lado o oprimido que lutava pelo direito a terra para subsistência dos seus, mas, foram expulsas por não terem o título de propriedade conforme a Lei de Terra nº 601 de 18 de setembro de 1851; de outro, o opressor, que na terra nada lhe importava além da exploração, pois ali não mantinha laços de identidade, mas sim vislumbrava o poder econômico que ela lhe podia representar.

Pela ação da companhia colonizadora, através de seus encarregados pela segurança, o caboclo foi despejado de seus redutos e de suas posses, através de métodos, geralmente violentos, vendo-se obrigado a retirar-se para os confins das matas. A ferro e fogo, o Alto Uruguai Catarinense ficou “limpo” para os imigrantes. (MARCHESAN, 2013, p. 20, apud FERREIRA, 1992, p. 79-80).

No território “conquistado” se instala uma nova sociedade, uma nova relação de produção, de dominação, outra relação de uso da terra, o da exploração humana, como aponta Marx (2008, p. 253), “[...] um povo vencedor reparte o país entre os conquistadores e impõe assim uma repartição e uma forma determinada de propriedade territorial; determina, por conseguinte, a produção, ou seja, converte os homens conquistados em escravos e faz a produção repousar, assim, sobre o trabalho de escravos”.

Os métodos de produção tradicionais são excluídos, culturas marginalizadas, e outras formas de organização são estabelecidas. Porém, essas não cabem mais ao povo caboclo que agora se encontra expulso de suas terras em nome do incremento de produção de interesses econômicos.

A mola mestra, portanto, da conquista e povoamento do Oeste não foi jamais à curiosidade, o desejo de aventura, o pioneirismo e

o espírito desbravador. A mola propulsora é os interesses econômicos mais amplos, que nem são muitas vezes os do próprio posseiro ou do colono pioneiro. Nos dois últimos séculos, a economia capitalista internacional dirigiu essa ocupação de forma distante, às vezes anárquica, apenas pela dinâmica própria de relações econômicas baseadas na exploração da mão-de-obra e na economia de mercado, com sua necessidade de permanente expansão. (MARCHESAN, 2013, p. 23 apud D'ANGELIS, 1995, p. 210).

Essa breve retrospectiva sobre a Guerra do Contestado destaca que não é possível compreender o território a não ser por sua construção histórica, mediante uma dinâmica vivencial de experiências (Haesbaert, 2006), associando-o a relações sociais, políticas, econômicas, culturais em um determinado período.

Ainda sob a concepção de Santos (2006), o território deve ser entendido para além de espaço geográfico, de conjunto dos sistemas naturais, de sistemas de coisas superpostas. Deve ser entendido como território usado, ou seja, aquele que pela associação de chão e população, expressa sua identidade, que nele emprega seu sentimento de pertencimento. Assim, território é o “[...] fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (SANTOS, 2006, p. 14).

A Guerra do Contestado usurpou da população cabocla seu território usado; território este, na concepção de Santos (1998), permeado de significado como um espaço humano, espaço habitado, suas ações, seus objetos.

A destituição do povo caboclo do direito à terra levou-o a sua desterritorialização, transformando-o, segundo Haesbaert (2006, p. 68), em “aglomerados humanos de exclusão”.

Essa desterritorialização significa antes da desmaterialização a “[...] dissolução das distâncias, deslocalização de firmas ou debilitação dos controles fronteiriços; é um processo de exclusão social, ou melhor, de exclusão socioespacial” (HAESBAERT, 2006, p. 68).

Desterritorializados que após anos engrossam os bolsões de miséria em outras terras, em outros territórios, já não mais naqueles de seus pais; um território estranho, fragmentado, precarizado, a cidade, da qual necessitam morar, trabalhar, sobreviver, na tentativa de se reterritorializarem, na tentativa da busca por sua identidade.

A terra assim dá lugar ao valor, a propriedade privada, e aqueles para quem dela podem pagar; dá-se o direito de usufruí-la, agora não mais pela sua relação de historicidade, mas pela sobrevivência por meio de exploração.

Quando todos os lugares foram atingidos, de maneira direta ou indireta, pelas necessidades do processo produtivo, criam-se, paralelamente, seletividades e hierarquias de utilização com a

concorrência ativa ou passiva entre os diversos agentes. Donde uma reorganização das funções entre as diferentes frações de território. Cada ponto do espaço torna-se então importante, efetivamente ou potencialmente. Sua importância decorre de suas próprias virtualidades, naturais ou sociais, preexistentes ou adquiridas segundo intervenções seletivas. (SANTOS, 1998, p.11).

A Guerra do Contestado representou, além da imposição de valores alheios ao modo de vida do povo caboclo em acordo com a lógica do desenvolvimento capitalista, a agressão com a retirada da terra, esta transformada em bem de produção; acarretou a institucionalização da propriedade privada, em detrimento de sua ocupação histórica. Ação esta que tem como principal protagonista o Estado, que com apoio de coronéis e forças econômicas, ao expulsar a população cabocla de seus redutos e acampamentos marca uma civilização que hoje na periferia das cidades continua a busca pelo direito à terra, à moradia, à sobrevivência.

O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E O DIREITO A CIDADE

O processo de urbanização, no caso brasileiro, não deve ser considerado como homogêneo e genérico, como aponta Costa (2015, p.49) “[...] a urbanização brasileira é essencialmente desigual e excludente, materializando-se em diferentes formas e intensidades.” Materialização essa marcada pela desigualdade de ordem socioeconômica e cultural, de direitos e de poder, entre indivíduos, famílias, grupos sociais, tanto no acesso à terra, à habitação, oportunidades de acesso ao trabalho, serviços; enfim, ao direito a cidade.

Como aponta Lefebvre (2008), é no decorrer das mudanças da sociedade urbana, que começa sobre as ruínas da cidade antiga e da sua vizinhança agrária, que a relação entre a industrialização e a urbanização se transforma.

Para o autor, “a cidade deixa de ser o recipiente, o receptáculo passivo dos produtos e da produção, para tornar-se a partir de então para os meios da produção e para os dispositivos da exploração do trabalho social por aqueles que detêm a informação, a cultura, os próprios poderes de decisão” (LEFEBVRE, 2008, p. 138).

O salto quantitativo da urbanização brasileira é marcado no século XX, tendo como pano de fundo o processo de industrialização nas décadas de 1940 e 1950. Processo esse devido em parte à concentração fundiária e a mecanização do campo, que provocou o deslocamento de parte da população rural aos centros urbanos. A título ilustrativo, o impacto do processo de urbanização se acentua com o crescimento populacional em ocupação de territórios urbanos, a

comparar, se em 1940 a população urbana era de 31,24% e a rural 69%; em 2010, segundo dados do censo do IBGE, a urbana atingiu 84,36% e a rural 15,64%.

A concretização para a sociedade urbana exige assim uma planificação orientada para as necessidades por ela geradas, ou melhor, segundo Lefebvre (2008), exige uma ciência da cidade que aborde as relações e correlações da vida urbana. O direito à cidade deve não permitir a perda do patrimônio histórico, não permitir que o espaço desmorone; deve vir como complemento não somente como o direito dos homens, mas como o direito do cidadão, ou seja, “aquele que não é apenas um membro de uma ‘comunidade política’ cuja concepção permanece indecisa e conflituosa, mas, é um agrupamento mais preciso que coloca várias questões: a cidade moderna, o urbano” (FILHO, 2015, 223 apud Lefebvre, Guilbaud; Renaudie, 2009, p. 1-2).

O direito à cidade requer uma força social e política capaz de operar meios para a prática social na cidade.

Entre esses direitos em formação figura o direito à cidade (não à cidade arcaica, mas, à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.). A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exige o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) e, por conseguinte se inscrevem nas perspectivas da revolução sob a hegemonia da classe operária. (LEFEBVRE, 2008, p. 138).

O enfrentamento dessas questões remete a elementos com aparente contradição entre a conquista de políticas regulatórias, no horizonte da universalização de direitos, e a realidade cotidiana de violação de direito à moradia. Nesse contexto, com cada vez mais a expulsão de grande parcela da população das áreas centrais da cidade para as periferias, insere-se o fenômeno da informalidade urbana; o qual não deve ser explicado apenas na base da reprodução da pobreza, mas, concomitantemente na forma excludente e fragmentada pela qual o Estado, e em específico, os municípios, têm organizado seus territórios e formulado políticas habitacionais e urbanas, dissociadas da estrutura fundiária (FERNANDES, 2011).

A discussão da irregularidade fundiária deve estender a análise para a ausência de condições de acesso regular ao solo urbano, serviços e equipamentos públicos, para a presença de leis urbanísticas elitistas e tecnocráticas, principalmente nos municípios, responsáveis pelo ordenamento urbano, elevando o custo do solo e edificações, compactuando com um mercado formal que segrega grande parte da população desprovida de recursos financeiros em áreas irregulares, motivadas pelo comércio irregular de lotes e moradias.

Cabe ressaltar, segundo Fernandes (2011, p. 179),

A cultura jurídica dominante ainda não reconhece plenamente o princípio constitucional das funções socioambientais da propriedade e da cidade, e tende a favorecer uma leitura civilista anacrônica dos direitos individuais de propriedade, reafirmando uma noção patrimonialista da propriedade tão somente como mercadoria e assim estimulando toda uma série de processos especulativos.

No Brasil, a questão fundiária em áreas urbanas não é um tema contemporâneo, seu primeiro marco legal é assinalado com a Lei de Terras em 1850, a qual de caráter elitista, estabelece como procedimento de acesso à terra, à posse, a sua compra e não ao seu uso. Essa relação patrimonialista da terra, edificada pelas elites e normatizada pelo poder do Estado gerou por séculos um passivo de exclusão de grande parcela da população brasileira no direito à propriedade.

No ano de 1979, com a Lei Federal de Parcelamento do Solo nº 6.766, define-se um regulamento exclusivo destinado ao disciplinamento do seu uso e ocupação nas cidades. Ao mesmo tempo em que essa Lei teve sua relevância no estabelecimento de padrões mínimos de parcelamento do solo urbano no território nacional, foi também responsável pela grande irregularidade fundiária urbana, devido à forte rejeição nos segmentos empresariais vinculados ao ramo imobiliário, quanto à redação na época do Art. 4º, parágrafo 1º: “a percentagem de áreas públicas previstas no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% da gleba, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000m², caso em que a percentagem poderá ser reduzida”.

Outro fator preponderante para a proliferação do parcelamento irregular refere-se à conduta negligente da administração pública na atividade de fiscalização, prevenção e punição das condutas ilícitas de loteadores.

A despeito da longa tradição de centralização política, jurídica e financeira durante a maior parte do processo de urbanização, antes da criação do Ministério das Cidades, a falta de respostas governamentais adequadas da esfera federal - incluindo a natureza elitista e tecnocrática da limitada intervenção governamental então existente - foi um dos principais fatores que determinaram a natureza excludente do processo de desenvolvimento fundiário e urbano do País. Isso foi agravado ainda mais pelas condições de exclusão política que resultaram do sistema jurídico em vigor até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o qual não apenas comprometeu as competências jurídicas-políticas dos governos municipais e estaduais, como também afetou a qualidade política do sistema de representação democrática em todos os níveis governamentais. (FERNANDES, 2010, p.56).

Não é de se desconsiderar, diante desse cenário, segundo Fernandes (2011), que a única alternativa para a grande parte da população ao acesso à produção de moradias seja a informalidade em razão da oferta que esse mercado oferece em detrimento da impossibilidade de acesso via mercado formal, pelo seu alto custo e a negligência do Estado na execução de uma ampla política habitacional à população de baixa renda.

É fato que a política urbana historicamente nunca esteve entre as prioridades do Estado brasileiro. Todavia, a Constituição Federal de 1988, se destaca como um novo marco regulatório legal para a política urbana, tratando em seu capítulo II, 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”.

Associado aos preceitos constitucionais, os quais não foram suficientes para alavancar a política urbana, encontra-se um instrumento legal para a regulamentação dos Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto das Cidades. Este estabelece normas de ordem pública e interesse social, para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, configurando-se em estratégia para implementação da regularização fundiária dos assentamentos informais, por meio do controle social dos processos de elaboração das políticas urbanas. Nesse momento, a participação popular é apontada como o meio para atingir esse objetivo e combater o modelo de urbanização excludente.

No ano de 2009, soma-se ao ordenamento jurídico a Lei nº 11.977 de 07 de julho, dispondo especificamente diretrizes sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em área urbana.

Reúne-se, portanto, um conjunto de instrumentais fundiários que juntos buscam impulsionar uma política pública envolta a grandes contradições principalmente à garantia de que os direitos prevaleçam diante das situações de crise ao acesso do direito à cidade.

Dentre as diretrizes do Estatuto das Cidades, para a política urbana, destaca-se em seu Art. 2º, o item XIV: “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação considerados a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

A regularização fundiária, segundo o Estatuto das Cidades, caracteriza-se assim como instrumento da Política Urbana, conforme Art. 4º, item “q”, e deve, segundo consta no parágrafo 3º, do mesmo artigo, demandar “[...] dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal, devendo ainda ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”.

Mesmo diante de incontestáveis avanços na legislação brasileira, a questão da regularização fundiária e o acesso à titulação e posse, ainda vêm apresentando tímidos resultados na sua implementação, frente ao longo período de renegação de direitos; não apenas a moradia, mas, a todo um conjunto de serviços públicos necessários aos moradores das áreas tidas como irregulares.

Recentemente, foi publicada a Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017, que estabelece em seu Título II, Da Regularização Fundiária Urbana, Art. 9º: “ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

Cabe, portanto, aos poderes públicos formular e desenvolver no espaço urbano políticas públicas que envolvam concomitantemente a regularização fundiária, os princípios de sustentabilidade econômica, social, ambiental e ordenação territorial.

O tema regularização fundiária é complexo e de extrema relevância em tempos de crise urbana, sendo pertinente analisá-lo não apenas na perspectiva de titulação à ocupantes de territórios irregulares e ou de aplicação de normativa legais; mas, concomitantemente, como mecanismo de reconhecimento do Estado, de sua dívida social para com uma significativa parcela da população inserida nessa lógica de reprodução social e expropriada do acesso as condições de direito a cidade.

PROJETO LAR LEGAL: NOTAS SOBRE OS DESAFIOS E RESULTADOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Em complemento à reflexão iniciada neste texto, considerando a concepção teórica sobre território, bem como o marco legal para regularização fundiária urbana brasileira, por meio de aproximação acadêmica em visita ao município de Lebon Régis, no Estado Catarinense, suscitou-se como relevante apontar notas sobre a experiência do trabalho de regularização fundiária urbana por meio do Projeto Lar Legal.

Os dados apresentados fazem parte do Relatório de Constatação elaborado pelo Tribunal de Justiça do Estado, no ano de 2016, elencando desafios enfrentados e os resultados obtidos desde a implementação do Projeto Lar Legal, tendo por referência 16 municípios catarinenses, que receberam titulações de imóveis urbanos.

Contextualizando, o Projeto Lar Legal objetiva por meio da articulação entre os Poderes Judiciário, Legislativo, Executivo e Ministério Público implementar ações voltadas à regularização

do registro de imóveis urbanos e urbanizados de loteamentos irregulares ou clandestinos no Estado de Santa Catarina.

Concebido pelo Tribunal de Justiça do Estado, através do Provimento nº 37 no ano de 1999, teve de início inexpressivos resultados, com práticas pontuais de magistrados locais com competência para o Registro Público em apenas quatro comarcas: Tubarão, Brusque, Itajaí e Chapecó.

Apenas no ano de 2008, pela Resolução nº 11 do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, o Projeto é retomado com a nomeação do Desembargador Lédio Rosa de Andrade, para coordená-lo e reativá-lo, estimando nesse momento que mais de trezentas mil famílias no estado teriam seus imóveis irregulares. Todavia, a implementação das ações incisivas ocorre a partir do ano de 2011, com o Termo de Cooperação Institucional firmado entre os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, estabelecendo como competências, (TJ/SC – Relatório de Constatação, 2016, p. 03):

- O Executivo, através da Secretaria da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST), assumiria a gestão operacional do programa, disponibilizando equipes técnicas capacitadas, pré-qualificadas para desenvolver os andamentos necessários do Projeto;
- O Legislativo contribuiria com eventual legislação necessária e, ainda, daria apoio institucional às Comarcas;
- O Judiciário coordenaria as etapas, implementação e seria responsável pela priorização da execução e tramitação das ações específicas nas Comarcas;
- O Ministério Público, com ênfase em seu papel fiscalizador, zelaria pela execução do projeto, nos termos normatizados.

Como o processo de regularização fundiária urbana se dá no âmbito do território municipal, o primeiro desafio apontado para operacionalização do Projeto refere-se à capacidade técnica especializada dos municípios participantes, para o atendimento às necessidades operacionais exigidas para sua execução.

O Relatório, porém, não detalha quais os municípios que tiveram maior dificuldade técnica na execução do Projeto e, nem especificamente os pontos de estrangulamento operacional.

O que pode se depreender pelo exposto em Relatório é de que se optou para a execução do Projeto Lar Legal, um formato de gestão descentralizada; da qual ao município, na figura do gestor público, caberia a melhor condução, considerando desde sua estrutura administrativa e

técnica local, como no estabelecimento de Convênios com universidades e, ou a contratação de empresas efetivamente habilitadas para seu desenvolvimento.

Esse arranjo comunga com o disposto na Lei nº 11.977/2009, em seu Art. 50, inciso II, o qual discorre que a regularização fundiária além de poder ser promovida pelos estados, Distrito Federal e municípios, poderá ser desenvolvida por “cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.”

Ressalta-se que esse modelo de gestão vem sendo disseminado com a ideia de avanço democrático, inserindo-se como pauta imprescindível para aplicação da reforma do Estado, como um modelo gerencial, por meio da descentralização de competências voltada para maior eficiência e eficácia da máquina administrativa; modelo este que vem permeando concomitantemente a esfera das políticas públicas.

O ponto de questionamento para a aplicabilidade da gestão descentralizada, entretanto, parte da não observância das particularidades locais na realidade brasileira, além de não se configurar em um simples processo. Conforme Junqueira (1997, p.191), o processo de descentralização é um projeto de reordenamento que “[...] não se faz em curto prazo, exige a capacitação dos poderes locais e regionais e implica a mudança da lógica que permeia as ações políticas”.

A premissa da necessidade de equipe técnica municipal capacitada para a operacionalização do Projeto Lar Legal concretiza-se assim, conforme Relatório, em uma primeira dificuldade.

Tal cenário, como consta em Relatório, fez com que 96%, ou seja, 215 municípios participantes do Projeto se utilizassem da prerrogativa de contratação de empresas para realização dos trabalhos pertinentes à regularização fundiária; contra apenas 4%, ou melhor, 08 municípios que não contaram com a adesão de empresas, segundo quadro abaixo, extraído do Relatório de Constatação.

Quadro 1 – Distribuição de número de municípios por empresas contratadas em percentual %

Empresas Atuantes	Nº de Municípios	Percentual	Total de Habitantes	Percentual
SC Eng&Tec	47	21%	3.197.690	56%
TSC Topografia	40	18%	746.291	13%
Rela Topografia	34	15%	199.184	03%
RV Topografia	30	13%	746.818	13%
Dias Moreira	28	13%	161.695	03%

XPNG	25	11%	192.893	03%
RAG SERVICE	11	05%	422.080	07%
Adesão sem Empresa	08	04%	45.608	01%
Total de Municípios	223	Total de habitantes: 5.712.259		

Fonte: TJ/SC. Relatório de Constatação, 2016, p, 04.

A prática da terceirização das ações do Projeto, mesmo construída como alternativa possível aos municípios, senão para muitos como única, segundo apontamento ressaltado pelo Relatório, convergiu para irregularidades ocorridas desde a distribuição quantitativa desigual em comparação ao número de municípios e total de habitantes, apontada em avaliação; como em “gritante e injustificável discrepância” por apresentar favoritismo no direcionamento de serviços para uma única empresa, enfatizando, sobretudo, o despreparo técnico de outras empresas na realização dos trabalhos necessários.

Dados estes intrigantes que mereciam maior detalhamento, pois não se encontram no Relatório de Constatação informações referentes aos municípios que apresentaram tal problemática, e nem mesmo os encaminhamentos realizados pelos municípios que não contaram com a adesão de empresas para operacionalização do Projeto.

É mencionado em Relatório, por meio de denúncias recebidas pelo Poder Legislativo do Estado e repassadas à coordenação do Projeto Lar Legal, apenas a constatação de sua inexecução em muitos municípios; inclusive com lesão a famílias que realizaram pagamento por serviços não recebidos. Foram atribuídas responsabilidades dos atos, pela ineficiência da maioria das empresas cadastradas à Secretaria da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST), por sua condição técnica e, por conseguinte, a burocracia do poder judiciário pela morosidade no deferimento das titulações.

O cadastro de empresas efetuado de forma irregular pela Secretaria da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST) somado ao fato de essas empresas terem sido impostas aos prefeitos municipais, levou o Projeto Lar Legal a grandes dificuldades. Em muitos municípios a população foi iludida, confiou no Projeto, mas até o momento nada ou pouco foi realizado. E o pior de tudo: em muitos municípios algumas empresas cobraram os trabalhos adiantados da população carente e não realizaram o trabalho de forma antecipada, contrariando, inclusive, o que prescrevia o Termo de Cooperação, na qual a cobrança era devida somente após o efetivo ajuizamento da ação prevista. (TJ/SC. Relatório de Constatação, 2016, p. 06).

Para um olhar sobre a terceirização de serviços ocorrida na implementação do Projeto Lar Legal, chama a atenção para a limitada presença do Estado em ações de fortalecimento e capacitação dos entes descentralizados, em especial, dos municípios de pequeno porte para implementação de políticas públicas, em particular, a regularização fundiária.

Para além do “simples ato de adesão”, a operacionalização de políticas públicas requer dos entes descentralizados, concomitantemente, o estabelecimento de uma nova estrutura organizativa, o que para Paz e Taboada (2010, p. 38),

“[...] perpassa no estabelecimento de novas bases de relacionamento entre órgãos e agentes públicos, possibilitando adesão de profissionais para o trabalho cooperativo e compartilhado, sendo que, a criação de mecanismos de articulação, sistemas e fluxos de comunicação entre as diversas culturas, órgãos, agentes públicos e privados são fundamentais para viabilizar o atendimento integral das demandas, planejar ações, otimizar recursos, e possibilitar estratégias de acompanhamento e controle social.”

O segundo desafio na operacionalização do Projeto Lar Legal, conforme o Relatório refere-se ao trâmite legal para a regularização dos imóveis. A esta problemática o Tribunal de Justiça do Estado utilizou como estratégia à indicação, para o despacho de demandas protocoladas no período 2011-2016, de três juízes nomeados para atender os processos em tramitação e proferir sentenças de regularização e titulações de imóveis urbanos.

Por fim, o Relatório concluiu que mesmo diante dos desafios apresentados no decorrer da operacionalização do Projeto Lar Legal, este é viável, sintetizando no quadro abaixo os resultados em números de titulações concedidas aos municípios participantes.

Quadro 2 – Titulações concedidas por município pelo Projeto Lar Legal período 2011-2016

MUNICÍPIO	TÍTULOS EMITIDOS	EXECUÇÃO	EMPRESA
Araranguá	24	Pelo Município	
Balneário Piçarras	39	Empresa credenciada	Ragserv
Brusque	250	Empresa credenciada	Ragserv
Caçador	90	Empresa credenciada	Tsc Topografia
Chapecó	288	Pelo município	
Curitibanos	233	Pelo município	
Guaramirim	809	Empresa credenciada	Ragserv
Itajaí	148	Empresa credenciada	Ragserv
Lebon Régis	535	Empresa credenciada	Xpng
Navegantes	131	Empresa credenciada	Ragserv
Palhoça	54	Empresa credenciada	Ragserv

São Francisco do Sul	911	Empresa credenciada	Ragserv
São José	60	Convênio universidade	
Tubarão	191	Convênio universidade Empresa credenciada	Ragserv
Três Barras	239	Empresa credenciada	Ragserv
Vargeão	33	Pelo município	
TOTAL (ago2016): 16 municípios com 4.035 títulos já deferidos			

Fonte: Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Relatório de Constatação, 2016, p.07.

Observa-se que, dentre os municípios atendidos pelo Projeto, Lebon Régis encontra-se em terceiro lugar em números absolutos de regularizações urbanas. O processo se deu por meio da parceria pública entre órgãos do estado e município e pela iniciativa privada através da empresa XPNG Incorporadora, contando com 535 titulações concedidas no ano de 2016 a famílias de baixa renda residentes no Bairro Núcleo Rio Doce, este fundado no ano de 1990.

Retomando os conceitos expostos ao longo deste texto, cita-se Lefebvre (2008, p. 52) “[...] a cidade tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas”.

A essas condições históricas, encontram-se as cidades do Contestado, as famílias resistentes nos territórios urbanos, a estruturação das cidades, marcadas por práticas desiguais, fragmentadas, que se faz necessária à ação do Estado, frente a contradições entre o legal e o efetivo direito, concretizando ações na tentativa de reparação do *apartheid* territorial.

Nesse cenário, o Projeto Lar Legal estrutura-se como proposta factível à aplicação do instrumento e aparato legal de regularização fundiária urbana, fazendo-se, porém, pertinente à produção de outros estudos avaliativos capazes de implementar e replicar essas ações aos demais municípios do estado catarinense e ou da federação brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões discorridas neste texto com enfoque para a abordagem de conceitos sobre território, breve relato dos fatos históricos da Guerra do Contestado, o crescente processo de urbanização e o agravamento da crise urbana, convergem para observância entre a relação de produção e reprodução das condições sociais na cidade, considerando o contexto histórico permeado por questões de cunho político, social, econômico, cultural.

O agravamento da crise urbana, concretizado pelas ambiguidades e contradições dos direitos individuais e coletivos é fruto de décadas de um sistema político clientelista, restritivo e fragmentado das políticas urbanas brasileiras.

Não se descartam os avanços obtidos na legislação brasileira a fim de alterar esse cenário, porém, em particular no tocante a questão da regularização fundiária, há ainda um longo caminho a ser percorrido para que seus preceitos legais se concretizem na íntegra.

A questão fundiária é uma questão primordial para o desenvolvimento e para a efetivação da política urbana, principalmente a um planejamento urbano que oportunize às parcelas da população o uso e o direito à cidade.

Programas e projetos de regularização fundiária não só são necessários como aparatos legais, mas, como instrumentos imprescindíveis de combate à informalidade em razão ao negligenciamento histórico do Estado, na ausência de programas habitacionais, de investimentos públicos em equipamentos urbanos e serviços. O Projeto Lar Legal, desenvolvido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina apresenta-se como exemplo viável e factível para a aplicação desse instrumento.

Ressalta, porém, como contribuição a partir dessa breve aproximação acadêmica ao tema, suscitar estudos futuros no aprofundamento dos pontos conflitantes descritos no Relatório de Constatação; pontos estes recorrentes na operacionalização das políticas públicas como: a ausência de mecanismos efetivos do Estado para fortalecimento institucional e técnico dos entes descentralizados, e os mecanismos para desburocratização dos processos de titulações.

Destarte, outro ponto relevante refere-se à participação da sociedade civil nas instâncias de elaboração e controle na execução da política urbana local. Para tanto, faz-se necessário que os espaços diferenciados sejam ampliados como espaços de resistência, disseminando uma política pedagógica, com a participação e mobilização cada vez mais da população afetada pela espoliação urbana, segregação de direitos, fortalecida para transpor os espaços abstratos de poder; a fim de se reduzir fraudes de execução a exemplo do Relatório de Constatação.

De fato, a aplicação do instrumento de regularização fundiária não é algo simples. É imprescindível assim que sua operacionalização ocorra por meio a uma política integrada, combinada com outras políticas públicas, capazes de romper com o ciclo da exclusão e aumento da informalidade. Ações estas que contribuem com a melhoria das relações socioculturais da população residente, possibilitando o resgate da identidade, da ideia de pertencimento a uma localidade, a um bairro, a uma cidade, ou seja, a reconstrução de seu território.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **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 nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em 10 de agosto de 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 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; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/826725.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2018.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal nº 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 10 de agosto de 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 96 de 06 de junho de 2017. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em 07 de agosto de 2018.

_____. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Edições Técnicas. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://www.geomatica.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/03/Estatuto-da-Cidade.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2018.

COSTA MOURA, H.S de. Natureza e Cidade na Periferia: Ampliando do Direito à Cidade. In: COSTA, G. M. (Org.), COSTA, H. S. de M. (Org.), MONTE-MOR, R. L. de M. **Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte: C/Arte, 2015. Páginas 41-54.

ESTADO DE SANTA CATARINA. Poder Judiciário. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Coordenadoria do “Projeto Lar Legal”. **Relatório de Constatação**. Ano 2016.

FERNANDES, E. **Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas**. BD JUR. 2011. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

FERNANDES, E. A natureza dos Programas de Regularização. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização da Terra e da Moradia**. Brasília: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010. Disponível em <<http://www.mp.rs.gov.br/urbanistico/doutrina/id576.htm>> Acesso em: 07 jan. 2011.

FILHO, J. B. M. T. O direito à cidade na urbanização planetária, ou: Henri Lefebvre por uma nova cidadania urbana. In: COSTA, G. M. (Org.), COSTA, H. S. de M. (Org.), MONTE-MOR, R. L. de M. **Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte: C/Arte, 2015. Páginas 215-230.

HAESBAERT, R. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, M. et al. **Território, territórios: ensaios sobre ordenamento territorial**. 2ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. Capítulo 3. Páginas 43-71.

HAESBERT, Rogério. **Território e Multiterritorialidade: um debate**. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro: 2004. Disponível em: <http://www.marcoareliosc.com.br/12haesbaert.pdf>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticiascenso?view=noticia&id=3&idnoticia=1766&busca=&t=censo-2010-populacao-brasil-de-190-732-694-pessoas>. Acesso em 03 de junho de 2018.

JUNQUEIRA, Luciano Prates. **A Descentralização e a Reforma do Aparato Estatal em Saúde**. In: Ciências Sociais e Saúde. São Paulo: Editora Hucitec. Abrasco, 1997.

LEFEBVRE, Henri. **O direito a cidade**. 5ª edição. São Paulo: Centauro, 2008.

MARCHESAN, J. A Paisagem Natural na Região do Contestado: da exuberância da mata nativa do passado a cobertura vegetal com espécies exóticas no presente. In: DALABRIDA, V. R. (organizador). **Território, identidade territorial e desenvolvimento regional. Reflexões sobre Indicação Geográfica e novas possibilidades de desenvolvimento com base em ativos com especificidade territorial**. São Paulo: Editora LiberArs, 2013. Capítulo 1. Páginas 15-32.

MARX, K. **Contribuição a Crítica da Economia Política**. 2ª Edição. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

PAZ, R. D. O. da; TABOADA, K. J. Política Nacional de Habitação, Intersetorialidade e Integração de Políticas Públicas. In: **Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Curso à distância. Módulo I. Disciplina II. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Editoria Record. Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, M. **Metamorfoses do Espaço Habitado, Fundamentos Teórico e metodológico da Geografia**. Hucitec. São Paulo 1988.

SANTOS, M. **Sociedade e Espaço: Formação Espacial como Teoria e como Método**. Disponível em: <http://ricardoantasjr.org/wpcontent/uploads/2013/05/forma%C3%A7%C3%A7%C3%A3o-socioespacial-como-teoria-e-como-m%C3%A9todo.pdf>

Acesso em 03 de agosto de 2018.