



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

TIAGO DA SILVA ALMEIDA

**A regularização fundiária urbana (REURB) em Volta Redonda/RJ:
o Programa Municipal Escritura Fácil**

SEROPÉDICA /RJ

AGOSTO, 2023



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) EM VOLTA
REDONDA REDONDA/RJ: O PROGRAMA MUNICIPAL ESCRITURA
FÁCIL

TIAGO DA SILVA ALMEIDA

Sob a orientação da Professora Dra.

Tatiana Cotta Gonçalves Pereira

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Seropédica, RJ

Agosto, 2023

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A447r Almeida , Tiago da Silva , 1992-
A regularização fundiária urbana (REURB) em Volta Redonda/RJ: o Programa Municipal Escritura Fácil / Tiago da Silva Almeida . - Volta Redonda, 2023. 125 f.: il.

Orientadora: Tatiana Cotta Gonçalves Pereira. Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, 2023.

1. Regularização Fundiária Urbana. 2. Escritura Fácil. 3. Volta Redonda. I. Pereira, Tatiana Cotta Gonçalves, 1976-, orient. II Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas III. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS



TERMO Nº 1047 / 2023 - PPGDT (12.28.01.00.00.00.11)

Nº do Protocolo: 23083.060082/2023-79

Seropédica-RJ, 08 de setembro de 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
POLÍTICAS PÚBLICAS

TIAGO DA SILVA ALMEIDA

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre(a),
no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas,
Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 28/08/2023

TATIANA COTTA GONCALVES PEREIRA. Dr.^a UFRRJ
(Orientadora, Presidente da Banca)

DENISE DE ALCANTARA PEREIRA. Dr.^a UFRRJ

CLAUDIO REZENDE RIBEIRO. Dr. UFRJ

(Assinado digitalmente em 09/09/2023 08:31)
DENISE DE ALCANTARA PEREIRA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptAU (12.28.01.00.00.00.43)
Matricula: 1357728

(Assinado digitalmente em 12/09/2023 12:46)
TATIANA COTTA GONCALVES PEREIRA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
PPGDT (12.28.01.00.00.00.11)
Matricula: 1766836

(Assinado digitalmente em 18/09/2023 12:58)
CLÁUDIO REZENDE RIBEIRO
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 032.821.336-50

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrj.br/public/documentos/index.jsp>
informando seu número: **1047**, ano: **2023**, tipo: **TERMO**, data de emissão: **08/09/2023** e o
código de verificação: **0746b3775e**

Dedico a dissertação à minha mãe Márcia Almeida (in memorian); à minha avó Maria Almeida (in memorian) e ao meu avô Aristides Almeida (in memorian).

AGRADECIMENTOS

Não posso esquecer de que em primeiro lugar toda gratidão é a Deus, por ser um pai justo. Também ao seu filho Jesus Cristo, pelo amor incondicional, e ser o caminho, a verdade e a vida; e principalmente: o advogado fiel!

À minha mãe e meus avós maternos por tudo.

Ao meu irmão Fábio Avelar, pelos conselhos, companherismo e amor.

Ao meu melhor amigo Fernando Lopes pelos incentivos e estar comigo sempre.

A minha amiga Brenda Salles, pelo encorajamento.

Ao meu amigo Rodrigo Pires, pelo companherismo.

Ao meu amigo Nalberth (*in memorian*), que aos 18 anos se foi, mas me acahava tão inteligente, me ensinou a nadar e foi meu exemplo de humildade!

Ao meu amigo Ricardo Pedroza, que conehci no CEDERJ em 2012 e nos tornamos amigos. Um sempre incentivando o outro.

À minha amiga Mariana Carla Santos, por todas as conversas, conselhos e palavras de fé e perseverança.

À minha amiga Shelley Casemiro, que em poucas palavras consegue me emocionar e fazer com que eu acredite e siga adiante.

À minha amiga e comadre Geyssimara Matheus, por me encorajar!

À minha irmã do coração e comadre Deise Teixeira, por tudo que fez.

À minha filha e princesa Beatriz Laura, um presente de Deus na minha vida!

Aos meus ex-patrões Valcir e Graziela, que me deram minha primeira oportunidade, acreditando no meu talento e disposição para trabalhar.

À Odalea Frossard, que muito me incentivou a estudar e ter uma carreira.

À Rosilene Almeida, ex-patroa de minha mãe, que sempre me desejou o melhor e inúmeras vezes conversou comigo para eu não desistir e ser alguém.

Aos professores e funcionários das escolas: Bem Me Quer, Maranhão, João Haasis, Jayme de Souza Martins, Espírito Santo, Manuel Marinho, CIEP 299 Jiulio Caruso e Colégio Estadual Rondônia, por tudo que aprendi a ser e estar, além de toda vivência e experiências que tive em todos esses anos de Educação Básica no município de Volta Redonda/RJ.

À Andreia Brito e Renilton Brandão pela oportunidade de trabalho como pesquisador na Prefeitura de Japeri/RJ.

Aos municípios de Barra Mansa/RJ, Japeri/RJ, Valença/RJ e Volta Redonda/RJ, pelas oportunidades oriundas de processos seletivos públicos.

Aos meus colegas de turma Júlio Fava, Juliana Virginio, Michelle Vieira e Simone Leal, pelo incentivo e encorajamento.

À minha orientadora, Prof^a Dra. Tatiana Cotta, por todo ensinamento, trocas, conversas, debates e suporte acadêmico/científico.

À Prof^a Dra. Denise de Alcântara Pereira, inicialmente pela experiência na disciplina de Morfologia e cenários na ocupação e uso do território: Procedimentos Metodológicos, onde pude compreender sobre o uso e ocupação do território e as transformações nas paisagens, das influências, culturas e aspectos sociohistóricos que fazem parte desses espaços que compõem o território. Além disso, foi um privilégio sua participação na banca de qualificação e agora na banca de defesa.

Reconheço toda a sua contribuição, apontamentos e direcionamentos feitos na banca de qualificação, tudo bem direcionado e pautado no enriquecimento da pesquisa, fico muito grato por tudo. Muito obrigado!

Ao Prof. Dr. Cláudio Rezende Ribeiro, por participar dessa banca, bem como de sua participação na banca de qualificação. Fico grato também às contribuições, intervenções e na própria colocação a respeito das críticas e desdobramentos a respeito da regularização fundiária no Brasil.

Aos docentes, coordenação e equipe técnico-administrativa do PPGDT/UFRRJ, bem como à UFRRJ, instituição em que sonhei ser aluno e egresso!

Por fim, obrigado a todos que acreditaram e torceram por mim em todos esses anos de trajetória acadêmica e profissional; não teria chegado até aqui sem o apoio, suporte e carinho de todos.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.

“A burocratização excessiva do cotidiano brasileiro somada aos altos encargos tributários e regulatórios marginalizam qualquer iniciativa que possa se firmar no mercado formal. Ou seja, de tantas licenças, certificados, impostos e carimbos, o cidadão brasileiro muitas vezes acaba se refugiando na informalidade.”

André Bolini

(Jornalista – Revista Exame)

RESUMO

ALMEIDA, Tiago da Silva. **A regularização fundiária urbana (REURB) em Volta Redonda/RJ: o Programa Municipal Escritura Fácil**. 125 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2023.

A dissertação apresenta a Regularização Fundiária Urbana – REURB: o Programa Municipal Escritura Fácil, no município de Volta Redonda, estado do Rio de Janeiro. O Escritura Fácil foi idealizado como um serviço destinado aos núcleos urbanos informais consolidados no contexto legal municipal, tais como: Santo Agostinho, Santa Cruz, Ilha Parque, Açude e Vila Rica – Três Poços, com base na Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017), através da legitimação fundiária. A prefeitura disponibilizaria a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), mediante cadastro e projeto de engenharia e arquitetura, para posterior solicitação da escritura em cartório. A iniciativa do Programa foi em outubro de 2019 pela Prefeitura, na então gestão do ex-prefeito Elderson Ferreira da Silva (conhecido como “Samuca Silva”). O Programa durou apenas alguns meses, com vários cadastros realizados, geração de inscrições imobiliárias e cobrança de IPTU, após janeiro de 2020, não houve continuidade nas cobranças e as inscrições foram inativadas. No que tange à metodologia da pesquisa, ela é de cunho qualitativo e exploratório-dedutivo, além de toda informação bibliográfica, documental e legislativa presente. A pesquisa traz entrevistas: uma participante do Programa; um líder do movimento de luta pela moradia em Volta Redonda e uma servidora da prefeitura, que responderam a 12 perguntas a respeito de regularização fundiária e sobre o Programa Escritura Fácil. A análise feita na pesquisa pretendeu contribuir na geração de bases para futuras proposições de diretrizes, planejamento e desenvolvimento de ações e políticas públicas de regularização fundiária em Volta Redonda, já que o Escritura Fácil foi extinto em pouco tempo, sendo um fracasso e entendido como uma política eleitoreira.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana. Escritura Fácil. Volta Redonda.

ABSTRACT

ALMEIDA, Tiago da Silva. **The urban land regularization (REURB) in Volta Redonda/RJ: the Municipal Easy Writing Program.** 125 p. Dissertation (Master's in Territorial Development and Public Policy). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2023.

The dissertation presents Urban Land Regularization – REURB: the Municipal Scripture Fácil Program, in the municipality of Volta Redonda, state of Rio de Janeiro. Scripture Fácil was designed as a service aimed at informal urban centers consolidated within the municipal legal context, such as: Santo Agostinho, Santa Cruz, Ilha Parque, Açude and Vila Rica – Três Poços, based on the Land Regularization Law (Law No. 13,465 /2017), through land legitimization. The city hall would make the Certificate of Land Regularization (CRF) available, through registration and engineering and architectural design, for subsequent request for the deed at a notary's office. The Program was initiated in October 2019 by the City Hall, under the then administration of former mayor Elderson Ferreira da Silva (known as “Samuca Silva”), however, the Program only lasted a few months, with several registrations carried out, generation of registrations real estate agencies and IPTU collection, after January 2020, there was no continuity in collections and registrations were inactivated. Regarding the research methodology, it is qualitative and exploratory-deductive in nature, in addition to all the bibliographic, documentary and legislative information present. The research includes interviews: a participant in the Program; a leader of the housing movement in Volta Redonda and a city hall employee, who answered 12 questions about land regularization and the Easy Scripture Program. The analysis carried out in the research intended to contribute to the generation of bases for future propositions of guidelines, planning and development of actions and public policies for land regularization in Volta Redonda, since Escrito Fácil was extinguished in a short time, being a failure and understood as a electoral politics.

Keywords: Urban Land Regularization. Easy Writing. Volta Redonda.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: População urbana e rural no período de 1940-2022.....	37
Tabela 2: Déficit Habitacional em Volta redonda: Necessidades e demandas futuras..	40
Tabela 3: As 6 Conferências Nacionais das Cidades.....	44
Tabela 4: Modalidades de Regularização Fundiária.....	50
Tabela 5: Variação PIB Médio Paraíba Fluminense entre 2000 e 2021 (R\$ mil).....	57
Tabela 6: Características de Volta Redonda.....	65

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Déficit habitacional brasileiro por faixa de renda familiar.....	28
Figura 2: Taxa de urbanização brasileira.....	38
Figura 3: População brasileira – 1872 e 2022.....	39
Figura 4: Fluxograma da REURB.....	49
Figura 5: Região de governo e microrregião do Vale do Paraíba Fluminense.....	54
Figura 6: Volta Redonda.....	60
Figura 7: CSN.....	62
Figura 8: Plano de Vila Operária de Volta Redonda e da CSN.....	69
Figura 9: Os bairros contemplados pelo Escritura Fácil.....	93
Figura 10: Bairros do Escritura Fácil e os limites de Volta Redonda.....	93
Figura 11: Escritura Fácil: Promessa de regularização.....	94
Figura 12: Atendimentos realizados no Estádio Raulino de Oliveira.....	97
Figura 13: Atendimentos realizados no Estádio Raulino de Oliveira.....	98
Figura 14: Ivanir e o Prefeito Samuca Silva – Entrega da certidão de regularização fundiária.....	100
Figura 15: Os 29 primeiros contemplados com a certidão de regularização fundiária...	101

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

AMBSR – Associação de Moradores do Bairro Santa Rita
APA – Área de Proteção Ambiental
COHAB – Companhia de Habitação de Volta Redonda
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
CRAS – Centro de Referência e Assistência Social
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
FBG – Fundação Beatriz Gama
FEIHS – Fundo Estadual de Habitação e Interesse Social
FURBAN – Fundo Comunitário de Volta Redonda
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFRJ – Instituto Federal do estado do Rio de Janeiro
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
LOM – Lei Orgânica Municipal
LRP – Lei de Registros Públicos
MDF – Movimento de Defesa dos Favelados
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional
MMP – Movimento de Moradia Popular
MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MST – Movimento dos Sem-Teto
MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa Aceleração do Crescimento
PIB – Produto Interno Bruto
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA – Plano PluriAnual
PT – Partido dos Trabalhadores
REURB – Regularização Fundiária Urbana
REURB-E – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S – Regularização Fundiária de Interesse Social

RJ – Rio de Janeiro

SAAE-VR – Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Volta Redonda

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SMAC – Secretaria Municipal de Ação Comunitária.

TCE – Tribunal de Contas do Estado

UAM-VR – União das Associações de Moradores do município de Volta Redonda

UFF – Universidade Federal Fluminense

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	16
INTRODUÇÃO.....	18
CAPÍTULO 1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB).....	24
1.1 A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA COMO PROBLEMA URBANO.....	24
1.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB): CONCEITO NORTEADOR.....	29
1.3 PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA.....	33
1.4 O RECONHECIMENTO POLÍTICO-LEGAL DA REURB.....	42
1.5 INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DA REURB.....	46
CAPÍTULO 2. CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO.....	54
2.1 A MICRORREGIÃO DO VALE DO PARAÍBA FLUMINENSE.....	54
2.2 VOLTA REDONDA – A CIDADE DO AÇO.....	60
2.3 TRANSFORMAÇÃO DE VOLTA REDONDA: VILAS OPERÁRIAS E EXPANSÃO DA INFORMALIDADE.....	66
2.4 ARCABOUÇO LEGISLATIVO: INFLUÊNCIA E IMPORTÂNCIA NO CONTEXTO MUNICIPAL.....	72
2.4.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTATUTO DA CIDADE (LEI 10.257/01).....	74
2.4.2 LEI ORGÂNICA DE VOLTA REDONDA.....	77
2.4.3 PLANO DIRETOR MUNICIPAL.....	79
CAPÍTULO 3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA <i>IN LOCO</i> : AUTARQUIAS DE POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL, CONTEXTO SOCIOHISTÓRICO DE LUTA PELA MORADIA E O PROGRAMA ESCRITURA FÁCIL EM VOLTA REDONDA.....	84
3.1 COMPANHIA HABITACIONAL DE VOLTA REDONDA (COHAB/VR).....	84
3.2 FUNDO COMUNITÁRIO MUNICIPAL (FURBAN/VR).....	87
3.3 MOVIMENTO DE LUTA PELA MORADIA EM VOLTA REDONDA: BREVE CONTEXTO.....	88
3.4 PROGRAMA ESCRITURA FÁCIL.....	93
3.5 ENTREVISTAS.....	101
3.5.1 PARTICIPANTE DO ESCRITURA FÁCIL.....	102
3.5.2 ATIVISTA DO MOVIMENTO DE LUTA PELA MORADIA.....	104
3.5.3 SERVIDORA DA PREFEITURA DE VOLTA REDONDA.....	106
3.6 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS.....	108
CONCLUSÃO.....	111
REFERÊNCIAS.....	116
ANEXO.....	125

APRESENTAÇÃO

A presente dissertação se insere na grande área das Ciências Sociais Aplicadas, área do Planejamento Urbano e Regional, que aborda uma análise da regularização fundiária urbana (REURB) em Volta Redonda, município do Rio de Janeiro, por meio do Programa Municipal Escritura Fácil.

Em outros termos, esta dissertação visa estudar como o direito à moradia e a regularização fundiária vem sendo entendido pelo Poder Público Municipal de Volta Redonda, pelo Programa, idealizado na gestão do prefeito Elderson Ferreira da Silva (conhecido como “Samuca Silva”), em 2019.

O interesse pelo tema surgiu da inquietude por parte desse pesquisador em relação à moradia em Volta Redonda, inicialmente pelo estudo realizado no curso técnico em Meio Ambiente, no período de 2012 e 2013, que despertou o interesse pelas disciplinas de Geomorfologia e Legislação Ambiental. As discussões sobre moradia digna, uso do solo e legislações voltadas à moradia urbana e rural despertaram a vontade de pesquisar mais sobre o tema.

Um segundo curso foi realizado, agora o Técnico em Agronegócio, com duração de 2 anos, iniciado em 2015, com visitas a vários tipos de propriedades rurais, e, mais uma vez, nas disciplinas de Legislação e Administração Rural, o tema de usucapião rural, uso do solo e função social da terra foram trabalhados, ampliando o interesse em realizar uma pesquisa voltada à regularização fundiária, no caso a regularização urbana.

Mesmo estudando o contexto rural, o direcionamento para a regularização urbana veio pela situação de moradia que esse autor e sua mãe estavam inseridos. Sendo assim, houve a busca de normativas, para que houvesse compreensão dos trâmites; no entanto, ainda está em andamento a regularização do imóvel desse autor.

Em nível de graduação, o autor acabou seguindo para a área do magistério, com licenciatura em Letras. No entanto, a ideia de construir uma pesquisa sobre regularização fundiária ainda era latente. Corroborando a essa ideia, foi realizado um trabalho como instrutor da disciplina de Responsabilidade Socioambiental e Cidadania pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, disciplina cujos princípios são pautados na legislação ambiental, ética e cidadania. Mais uma vez a ideia sobre regularização fundiária se fazia presente.

Acrescenta-se ainda que, que em 2016 e primeiro semestre de 2017, esse autor iniciou o curso de graduação em Direito, cursando até o 3º período, mas por motivos pessoais e financeiros, não foi possível dar continuidade, tracando a matrícula, mas mantendo-se o desejo de retornar e concluir o curso.

Em nível de pós-graduação, concluí 3 pós-graduações lato-sensu: Filosofia e Direitos Humanos; Gestão Ambiental, e Gestão de Cidades e Planejamento Urbano. A escolha foi feita, para que houvesse uma formação em nível superior com relação à pesquisa atual realizada em nível de mestrado, como também para que essa formação seja uma base para auxiliar na construção de demais pesquisas sobre o tema e outros correlacionados.

Então, foi nesse cenário acadêmico e profissional que a ideia de pesquisar regularização fundiária permaneceu até o presente momento. Na própria seleção para ingresso no PPGDT, a discussão foi mais sobre o currículo desse autor e a possível aproximação da trajetória pessoal, acadêmica e profissional à produção de uma pesquisa sobre regularização fundiária.

Fui aceito, e nas orientações recebidas pela Professora Dra. Tatiana Cotta, ficou acertado que a pesquisa seria direcionada com o objetivo de abordar o tema voltado para o contexto social e humano, e não com foco legislativo. No entanto, por dificuldades na construção da pesquisa em relação aos dados do Escritura Fácil, há conceituação e o contexto de realização do Programa em seu curto tempo de duração, focando-se assim nos aspectos legislativos referentes à Regularização Fundiária e ao Escritura Fácil.

INTRODUÇÃO

O direcionamento de estudo e pesquisa partem do entendimento da reflexão sobre a informalidade habitacional nas cidades, e a maneira como grande parcela da população viabiliza sua moradia, acomodando-se no espaço, de forma dispersa ou concentrada, sob condições e contextos diversos, relacionando-se à desigualdade de acesso a direitos e oportunidades, tais como o saneamento básico, segurança, lazer, educação etc.

O território em análise é Volta Redonda, um município do estado do Rio de Janeiro, inserido na região Sul Fluminense do Estado, sendo também conhecido como a "Cidade do Aço", por abrigar a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN. A Lei Estadual nº 2.218 de 10 de agosto de 1954, determinou a data de 6 de fevereiro de 1955 como data de instalação do município, desvinculando-se do município de Barra Mansa.

A formação territorial de Volta Redonda está estreitamente vinculada à CSN em meados da década de 1940, por meio do Decreto-Lei Federal nº 3.002, de 30 de janeiro de 1941. Inicialmente, os bairros e as residências foram disponibilizadas para trabalhadores da construção da Companhia, sendo os primeiros bairros: Conforto, Vila Santa Cecília e Laranjal. Com a expansão da usina e a contratação de mais trabalhadores, a cidade se expandiu e novos bairros foram surgindo.

Atualmente há 84 bairros em Volta Redonda, distribuídos em pouco mais de 180 km². Apesar do crescimento, muitos bairros apresentam construções irregulares e pessoas/famílias vivendo em situações precárias. A realidade fundiária desses locais, se dá geralmente em áreas de posse, como nos bairros contemplados pelo Escritura Fácil.

Discutir a emblemática situação fundiária e direito à moradia digna em Volta Redonda, por meio de um atendimento que visa beneficiar famílias que habitam um imóvel sem escritura definitiva, exige-se pensar em uma alternativa eficaz e legal em relação à regularização desses imóveis, por isso o foco da pesquisa recai sobre o Programa Escritura Fácil como uma ferramenta de apoio à esse tipo de regularização, por meio da legitimação fundiária.

A REURB proclamada mediante legitimação fundiária apenas poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais, comprovadamente existentes, na forma da lei. Entende-se por núcleos urbanos informais, aqueles marcados por moradias

localizadas em áreas com possibilidade de regularização fundiária, a serem definidas por estados e municípios. Nele, se amoldam ocupações ordenadas, desordenadas, clandestinas, irregulares, como, por exemplo, condomínios, loteamentos e incorporações ilegais, o que constitui muitas vezes nos grandes centros urbanos as favelas ou comunidades (MAUX, 2017).

Em Volta Redonda, o Programa visou contemplar os seguintes bairros: Santo Agostinho, Santa Cruz, Ilha Parque, Açude e Vila Rica – Três Poços, sendo territórios que não foram planejados e se desenvolveram de forma que o poder público municipal reconhece a necessidade de legalizar propriedades. Destaca-se, que o foco da pesquisa recai sobre o bairro Santo Agostinho, onde foi possível construir importante parceria com a Associação de Moradores do bairro em relação à regularização.

Em face do exposto, busca-se compreender como o município de Volta Redonda se configura como reflexo de ação do Estado em busca do desenvolvimento e reconhecimento dos imóveis tidos como informais.

Por meio da investigação sobre o processo da REURB, busca-se compreender a formação do território, e a propriedade como direito, considerando sua gênese, transição e efetividade no contexto municipal atual.

Em relação à Volta Redonda, o município passou por transformações que refletem os períodos econômicos, políticos e sociais brasileiros. O município cresceu e se desenvolveu economicamente após a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, na década de 1940. O aumento populacional, decorrente da oferta de empregos, fez com que houvesse a expansão do município, com bairros que não foram planejados, quando começam a surgir as propriedades sem regularização e movimentos pela moradia.

Com isso, desde os anos de 1980 houve movimentos sociais pela moradia no município, pelo reconhecimento legal dos bairros que foram surgindo e pelos direitos enquanto moradores e cidadãos voltarredondenses.

Assim, há a necessidade da criação de diretrizes de planejamento e gestão de regularização fundiária, pautadas no direito à moradia, reconhecendo os imóveis que ainda não possuem esse reconhecimento.

O objetivo geral da pesquisa é analisar o Programa Municipal Escritura Fácil em Volta Redonda, com base na Regularização Fundiária Urbana (REURB), sob uma perspectiva jurídica e social, com destaque para as ações realizadas e a

descontinuidade do programa.

Os objetivos específicos que corroboram com o objetivo geral, são:

- Oferecer um panorama sobre as perspectivas e limites da ação do Estado em relação ao direito à moradia e à (ir)regularização fundiária urbana;
- Apresentar uma aproximação com a realidade socioespacial que permita interferências mútuas entre teoria e prática sobre a regularidade e a irregularidade fundiária;
- Compreender as convergências e contradições presentes entre conceitos, leis e instrumentos relacionados à regularização fundiária, aplicados ao contexto municipal;
- Discutir sobre as ações e (des)continuidade do programa Escritura Fácil na atual gestão municipal.

Em relação à metodologia, a presente pesquisa foi desenvolvida em três etapas. A primeira constou de revisão conceitual e normativa, visando uma retomada das noções relacionadas à Regularização Fundiária Urbana (REURB), e a função social da terra, o reconhecimento político-legal da REURB e os instrumentos e procedimentos administrativos referente à REURB.

A segunda etapa compreendeu a contextualização e análise do território em que se insere o objeto de estudo, partindo da análise da escala macro da Microrregião do Vale do Paraíba Fluminense, para a escala meso, relacionada ao município de Volta Redonda, considerando os aspectos sociais, econômicos e históricos, como também o arcabouço legislativo: Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade); Lei Orgânica do Município (promulgada em 05 de abril de 1990 e atualizada em 2022 pela Emenda nº 70), e Plano Diretor Participativo (Lei nº 4441/2008).

Por fim, a terceira etapa trouxe a contextualização e rebatimento do aporte conceitual e jurídico, com a apresentação da Companhia de Habitação de Volta Redonda (COHAB-VR), autarquia municipal que atua na área da regularização fundiária e moradia popular no município, e o Fundo Comunitário de Volta Redonda (FURBAN-VR), que também atua em parceria com a COHAB, bem como na

assistência às obras de pavimentação e saneamento básico. Além disso, a partir da entrevista e aporte histórico, é abordada a questão dos movimentos pela moradia no município, o Programa Escritura Fácil e as entrevistas realizadas.

A partir dessa divisão, compreende-se que a primeira e segunda parte da pesquisa refere-se à Revisão de Literatura, com aporte bibliográfico, documental e normativo, caracterizando-a como descritiva e exploratória.

A terceira etapa já direciona-se para uma análise exploratório-dedutiva, observando os fatos e dados ao contexto de implementação do Escritura Fácil em Volta Redonda.

A pesquisa feita, possui caráter exploratório e qualitativo (GIL, 2017), sendo complementada pelas entrevistas, buscam a ótica de cada um dos entrevistados sobre regularização fundiária, Escritura Fácil e (des)continuidade de programas de tal natureza.

A limitação nas entrevistas (sendo apenas 3 entrevistados) justifica-se pelas dificuldades de acesso a maiores informações a respeito do Escritura Fácil, e assim, sem contato com mais participantes e/ou servidores/responsáveis pelo Programa. As entrevistas foram realizadas em 30 de junho; 07 e 09 de julho de 2023.

A dificuldade para conseguir as entrevistas com participantes do Escritura Fácil foi considerável, dado que o Programa foi descontinuado na atual gestão municipal, há limitação de informações e dificuldade de contato com servidores e/ou responsáveis do Programa. Os contatos positivos resultaram nas entrevistas que fazem parte da pesquisa.

Além disso, foram realizados envio de *e-mails* à COHAB-VR em 11 de maio de 2020 e 14 de maio de 2021, sem retorno. Ao FURBAN-VR, foi enviado *e-mail* em 11 de maio de 2021, com retorno em 14 do mesmo mês, apresentando 2 servidores que poderiam dar informações. Em 2022 também houve tentativas de contato nos meses de abril, julho, agosto e novembro, no entanto, não houve retorno. No ano de 2023 houve contatos telefônicos e 2 visitas à COHAB-VR e FURBAN-VR, que resultou em entrevista com a servidora.

As idas à COHAB-VR e ao FURBAN-VR, mostraram distanciamento e limitações, e sempre com respostas rápidas e que deixavam evidente o desinteresse em comentar e/ou contribuir com alguma informação relevante a respeito do Escritura Fácil.

O líder do movimento pela moradia já contribui com todo o contexto social e

histórico de formação dos bairros em Volta Redonda e a necessidade de planejamento urbano e regularização de moradias.

Ele sinalizou fontes escritas, como a história de ocupação em Volta Redonda pelo MNLM, a Lei do Desfavelamento (Lei Municipal nº 1934/1984), que trata a respeito do direito real de uso em uma ocupação no bairro Mariana Torres, em Volta Redonda. Tais acréscimos na entrevista concedida, reforçam o nosso entendimento sobre a regularização de assentamentos e na formação de Volta Redonda.

Já a terceira pessoa entrevistada, por ser uma funcionária pública e que atuou no Programa, poderia acrescentar alguma informação ou esclarecer dúvidas, mas a própria servidora tinha dificuldades em relatar com mais precisão e/ou com mais embasamento, mesmo assim, contribuiu para a pesquisa, por ser alguém que atuou no Programa.

Os procedimentos metodológicos adotados foram:

- **Revisão Bibliográfica:** Leitura de bibliografia relacionada à temática da REURB, do município de Volta Redonda e do Programa Escritura Fácil. Foram utilizadas dissertações e teses, artigos científicos e livros que abordem a temática estudada. As leituras são utilizadas como aporte teórico referencial para a análise do espaço urbano voltarredondense (LAKATOS; MARCONI, 2017).

- **Análise da legislação:** Foi realizada uma análise em documentos e legislações pertinentes ao tema da pesquisa, como: Estatuto da Cidade, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Volta Redonda, Lei Orgânica do município, além da Constituição Federal e da Lei da REURB. Permite destacar e trazer para a discussão os aspectos, artigos, incisos e/ou parágrafos que enfatizam a questão da regularização fundiária, do Estatuto da Cidade, da LOM e do Plano Diretor.

- **Entrevistas:** As entrevistas foram realizadas a partir de um questionário semi-estruturado aplicado aos três participantes, constituindo-se de doze perguntas, sob uma criteriosa elaboração, em concordância com a orientadora, separadas por 3 eixos e está inserido como anexo na pesquisa.

Na elaboração do questionário, ficou pautada a importância de eixos que

pudessem direcionar a conversa com os entrevistados, bem como coletar mais informações e/ou relatos que eles tivessem. A organização por esses 3 eixos compreende a idealização e expectativas, o andamento do programa e o fracasso e descontinuidade do escritura Fácil em Volta Redonda.

Por meio do levantamento de informações disponíveis sobre o Escritura Fácil no Portal da Prefeitura, o Programa inicia-se em 17 de outubro de 2019 e continua até 20 janeiro de 2020. Não há mais informações a partir dessa data.

No portal da SEPLAG-VR, há uma entrevista concedida ao Programa de rádio Dário de Paula em outubro de 2019, sendo apresentada também no capítulo 3 da presente pesquisa.

Além disso, há poucas reportagens disponíveis, nos Portais: IG.COM; TribunaVR; A voz da cidade e Globo.com. Ressalta-se, que a utilização de informações desses portais auxiliaram na construção da pesquisa e corroboraram com as informações e dados disponíveis no portal do município. É de valia destacar que atualmente há poucas informações disponíveis e tidas como “oficiais” sobre o Escritura Fácil, por isso da utilização de outros portais da região.

Os entrevistados não serão identificados, e as entrevistas foram direcionadas com perguntas abertas/fechadas, utilizadas na pesquisa qualitativa, com a interação de forma sincrônica entre pesquisador e participante, para fins acadêmicos e que possam corroborar com as ideias destacadas na pesquisa a respeito de REURB e o Escritura Fácil.

Ressalta-se que a transcrição das informações foi sob uma criteriosa análise, para que o foco da entrevista fosse mantido, e as informações relevantes fossem mencionadas, bem como o senso crítico de cada entrevistado.

A relevância dessa pesquisa se dá pela atualidade do tema e pela carência de estudos ou análise crítica sobre a implementação do Programa, bem como por acreditar na sua importância para a regularização fundiária em Volta Redonda.

Pretende-se contribuir de forma assertiva na geração de bases para melhor entendimento desse tipo de política pública, pelo viés acadêmico-científico, que poderá favorecer a eficácia de sua implementação em relação à regularização fundiária urbana ao desenvolvimento e justiça social no município, em programas futuros dessa natureza, a participação do Estado e das legislações pertinentes.

CAPÍTULO 1. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)

A posição e ação do Estado ao longo da história alteram-se, passando por modelos diferenciados, seja como mero espectador e sem intervenção, seja de provedor de todas as necessidades da sociedade, por meio de direitos e garantias previstas em legislação (HARVEY, 2012).

A superação do panorama de um modelo de Estado espectador e sem intervenções, está na forma em que há legislações, decretos e programas que possam fomentar e atender à sociedade e aos setores públicos e privados. Assim, determinadas atividades oriundas do setor público são desempenhadas com o objetivo de atingir um número de pessoas e/ou famílias, para que haja um equilíbrio na sociedade (HARVEY, 2012).

O primeiro capítulo aborda os conceitos de irregularidade fundiária como um problema urbano e a Regularização Fundiária enquanto ação norteadora ao desenvolvimento pelo Estado como promotor de ações, políticas e programas que visam incorporar ao contexto legal as moradias, além do próprio reconhecimento do direito à moradia e garantia legal às famílias que vivem nesses imóveis/espacos.

Destaca-se que a regularização fundiária urbana é um processo complexo, que envolve a cooperação do poder público e dos beneficiários. Além disso, as políticas de regularização devem ser realizadas de forma a garantir a sustentabilidade socioambiental e o respeito aos direitos humanos dos ocupantes, evitando-se a gentrificação e o deslocamento forçado de comunidades vulneráveis.

Assim, o capítulo discute sobre a irregularidade e regularidade urbana no Brasil, bem como o reconhecimento político-legal da REURB, com destaque para os principais documentos que tratam da temática, além dos instrumentos e ferramentas administrativas que fazem parte do planejamento e estratégias de execução da REURB.

1.1 A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA COMO PROBLEMA URBANO

A irregularidade fundiária urbana nas cidades soma-se à situação histórica de formação do território e uso dos espaços e da própria transformação das paisagens. A composição do espaço de vida dos pobres ocorre geralmente com crescente diferenciação socioespacial, com o surgimento de 'zonas', assentamentos e/ou

moradias que estão na ilegalidade, ou seja, existem sem reconhecimento legal (KRAUSE, 2019).

Krause (2019) aponta que o registro das questões fundiárias é baseado em informações sobre a forma de posse ou uso da moradia, separando propriedade e terra, e em variáveis coletadas por censos demográficos e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

De acordo com Feitosa et al (2022), as ocupações irregulares podem assumir 4 diferentes formas:

1. Favelas: Assentamentos precários, geralmente em encostas, margens de rios, áreas de risco ou terrenos públicos ou privados, onde as moradias são construídas de forma improvisada, sem infraestrutura básica e sem o direito de posse regularizado;
2. Loteamentos irregulares: São áreas parceladas e ocupadas sem seguir as normas de zoneamento, loteamento e infraestrutura estabelecidas pelas leis urbanísticas;
3. Ocupações em áreas públicas ou de preservação: Terrenos destinados a usos públicos, como praças, parques ou áreas de preservação ambiental, que são ocupados e utilizados para fins residenciais ou comerciais;
4. Construções sem licença ou autorização: Edificações construídas sem a devida aprovação do poder público ou em desacordo com as regras estabelecidas pelos órgãos responsáveis pela gestão urbana.

Esse cenário de informalidade, tanto na situação jurídica da terra, quanto na forma edilícia ou construtiva representa, nas cidades atualmente, a maneira como grande parcela da população viabiliza sua moradia, acomodando-se nos espaços, de forma dispersa ou concentrada, sob condições e contextos diversos, relacionando-se à desigualdade de acesso a direitos e oportunidades.

Por isso, compreende-se que essas irregularidades evidenciam a carência de moradias adequadas, uma urbanização descontrolada e acelerada, cenários de pobreza e desigualdade nos territórios, inacessibilidade às políticas públicas, bem

como na deficiência das mesmas para as camadas mais humildes e/ou vulneráveis, gerando uma exclusão social.

A informalidade, no que concerne à irregularidade da propriedade e da posse em âmbito urbano, é vista por Reis e Oliveira (2017) como um problema que ganha maior impacto nas metrópoles, apresentando componentes de “insustentabilidade” vinculados aos processos de expansão e transformação urbana, que proporcionam baixa qualidade de vida, o que corrobora com as informações de Feitosa et al (2022).

Há uma dualidade que é criada a partir desse cenário, com a cidade formal de um lado, com a concentração de investimentos e planejamento público, e em contraste, há a cidade informal, que cresce de forma exponencial e na ilegalidade/irregularidade urbana, desprovida de características favoráveis ao crescimento e desenvolvimento urbano, que implicam nas transformações necessárias no espaço ocupado, por isso da necessidade de documentos normativos que expressem condições favoráveis à regularização (REIS; OLIVEIRA, 2017).

Reis e Oliveira (2017) ainda apontam que a divisão entre cidade formal e cidade informal não é rígida, e muitas vezes essas áreas coexistem na mesma cidade, especialmente em regiões urbanas mais extensas e com desigualdades sociais significativas, ou seja, metrópoles e grandes centros urbanos.

O desafio para as autoridades é trabalhar na regularização fundiária e no planejamento urbano integrado, buscando incorporar a cidade informal ao tecido urbano formal, melhorando as condições de vida dos moradores e garantindo o direito à cidade para todos os cidadãos.

Destaca-se, que até o século XX, o planejamento urbano modernista, que teve seu maior reconhecimento durante o estado de bem-estar social, influenciava no crescimento das cidades dos países capitalistas. Essa matriz, nos países capitalistas periféricos, não foi capaz de incluir a sociedade de forma hegemônica, fragmentando esses locais em partes legais e ilegais (HARVEY, 2012).

Assim, a irregularidade fundiária atinge muitos bairros populares, especialmente subúrbios e periferias, em que os moradores não têm a propriedade da moradia, seja do terreno ou da fração ideal.

O tema do déficit habitacional total deve ser compreendido como de caráter transversal, pois está relacionado, além de outras questões, à integração

socioeconômica da população, ao saneamento e, finalmente à saúde da população. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Por isso, vale destacar a distinção entre os conceitos correlatos de déficit habitacional e inadequação habitacional:

O déficit habitacional total, segundo o componente da carência habitacional tem como componentes: a habitação precária, o ônus excessivo com aluguel, os domicílios improvisados, a coabitação, e o adensamento dos domicílios alugados (cortiços). Enquanto a inadequação habitacional tem entre os componentes: a irregularidade fundiária urbana, a carência de infraestrutura (saneamento básico inexistente ou precário, ausência de energia elétrica), as moradias com cobertura inadequada e, as moradias sem unidade sanitária (HEIDRICH; OLIVEIRA; CONSTANTINO, 2019, p. 06).

Essa diferenciação faz com que haja entendimento em relação ao tipo de ocupação e uso da moradia e da própria terra. O déficit aponta falta de habitações e/ou existência de habitações em condições inadequadas, e a irregularidade amplia esse olhar sobre a moradia, a infraestrutura e na própria falta de reconhecimento e/ou documentação da propriedade (HEIDRICH et al, 2019).

Os dados de déficit habitacional configuram um fator relevante à ideia de irregularidade, apresentando uma perspectiva em relação às moradias e às condições vividas por seus ocupantes.

Bentes (2003) afirma que em 2000, o déficit habitacional brasileiro foi estimado em 6.656.526 de moradias e, na atualidade, a ilegalidade e a informalidade urbanas se confirmam como um problema central a ser enfrentado no tratamento da questão habitacional.

Após dez anos, já entre os anos de 2007-2011 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2013) aponta que os resultados indicam que o déficit habitacional caiu no período entre 2007 e 2011 em termos absolutos e relativos, passando de quase 5,6 milhões em 2007 para cerca de 5,4 milhões em 2011, com queda relativa de 10% dos domicílios totais em 2007 para 8,8% em 2011.

Com base no ano de 2019, com publicação no Portal IPEA (2021) há 87,7% do déficit habitacional no país em áreas urbanas e 12,3% em áreas rurais. O ônus excessivo com aluguel (50% dos domicílios), a coabitação familiar (29,9%), as habitações precárias (14,8%) e o adensamento excessivo dos domicílios alugados (5,2%) compõem um cenário crítico, no qual os domicílios inadequados correspondem a 7.225 milhões, segundo estimativa da Fundação João Pinheiro.

Apresenta-se um comparativo do déficit habitacional familiar entre os anos de 2016 e 2019.

Figura 1 – Déficit habitacional brasileiro por faixas de renda familiar.



Fonte: <<https://www.fundacao1demaio.org.br/media/2021/08/grafico-habitacao.png>>.

A representação do déficit habitacional por faixas de renda elucida a questão do cenário socioeconômico no país. Nota-se na faixa laranja, entre os anos de 2016 e 2019 um aumento do déficit foi de aproximadamente 2%; nesse grupo de faixa de renda mínima, evidenciam-se nas dificuldades e situações de pobreza no país.

Os dados de déficit na faixa menor de renda ficam extremamente prejudicados tanto a avaliação da efetividade das políticas públicas voltadas ao combate do problema, como o dimensionamento dos núcleos informais, e no cumprimento das garantias fundamentais e direitos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88.

É evidente que a falta de políticas habitacionais eficazes e programas de moradia social suficientes também contribuem para o déficit habitacional, além da especulação imobiliária, resultando em altos valores de locação.

1.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB): CONCEITO NORTEADOR

Fernandes (2007) discorre que a expressão Regularização Fundiária tem sido utilizada em diversos sentidos no contexto de políticas e legislações. Em certos casos, ela é tratada apenas como urbanização de áreas informais, reduzindo-se à implementação de obras de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos. Em outros, é vista tão somente como referência às políticas de legalização fundiária das áreas e lotes ocupados informalmente.

Alfonsin (2007) é ainda mais específica ao classificar as abordagens de regularização fundiária adotadas em âmbito nacional. Segundo seus ensinamentos, três são as visões predominantes sobre esse conceito: (1) regularização fundiária como regularização jurídica dos lotes, (2) regularização fundiária como urbanização do assentamento e (3) regularização fundiária como regularização urbanística.

Maux (2017) aponta que a definição de “Regularização Fundiária” enquanto conceito norteador ao desenvolvimento de ações, políticas e programas com relação à propriedade/moradia tem grande importância, pois é a partir desse conceito que se define o conteúdo dos processos regularizadores, tendo em vista em como se estabelece juridicamente os contornos do que é uma regularização fundiária de fato.

A Regularização Fundiária Urbana (REURB) é o processo que envolve normas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (MAUX, 2017).

A definição de Maux (2017) vai em consonância às medidas supramencionadas, que estão dispostas no art. 9º, § 1º da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017:

Art. 9º. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária 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. § 1º. Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (BRASIL, 2017, p. 1).

Entretanto, compreende-se que a mera concessão de títulos de propriedade ou posse desacompanhada de uma política de urbanização pode consagrar injustiças, a depender da forma como essas áreas foram ocupadas. Por exemplo, na realidade de alguns assentamentos, certos lotes possuem tamanho bastante superior à média, e ainda outros que carecem de infraestrutura mínima, como saneamento básico e pavimentação.

Por isso, Gomes (2004) disserta que a propriedade que está regular a ser exercida pelo titular está sujeita a todos os valores da sociedade, corroborando com a ideia de função social da terra, respeitando as limitações e diretrizes legais, seja a leis ambientais, regras de zoneamento urbano, autorização para construção e/ou ampliação.

Assim, a propriedade deve cumprir com a função social, estando de acordo com o Plano Diretor Municipal, com vistas de garantia de um uso compatível com as normas e instrumentos políticos-legais, como políticas que fomentam a temática.

Porém, a propriedade irregular é assim vista, seja pela falta de registro ou documentação, nos conflitos de posse e propriedade, em loteamentos irregulares (terrenos que foram divididos e vendidos sem o devido licenciamento e aprovação dos órgãos competentes), nas fraudes e grilagem e em consequência há o desrespeito às normas ambientais e urbanísticas.

A regularização fundiária tratada apenas como urbanização de assentamento tem como foco principal a ordenação do espaço para promoção de melhorias das condições de habitabilidade do assentamento. Porém, a mera urbanização do espaço deixa de lado o problema da insegurança jurídica, que é gerada pela irregularidade ou ausência de títulos (ALFONSIN, 2007).

Por isso, Alfonsin (2007) diz que a regularização fundiária, quando bem conduzida, pode conferir segurança jurídica aos ocupantes e permitir investimentos em infraestrutura e serviços básicos nas áreas informais. Além disso, é necessário o investimento em programas de habitação social, planejamento urbano integrado e ações para reduzir a pobreza e a desigualdade nas cidades é de suma relevância a esse contexto das cidades.

A lei nº 13.465/2017 descreve o núcleo urbano informal como uma propriedade no qual não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes. Mas, a estatística nacional que é referência, inclusive utilizada neste estudo, é a dos aglomerados subnormais, criada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e estatística –

IBGE (IPEA, 2021).

O problema é que a classificação de área de habitação precária e em situação de irregularidade fundiária (aglomerados subnormais) deve atender a uma série de requisitos de forma urbana, infraestrutural e habitacional que podem não estar presentes nos núcleos urbanos informais (IPEA, 2021).

Ainda, em relação à diferenciação desses dois termos, o núcleo urbano informal é uma área urbana que se desenvolveu sem seguir as regulamentações urbanas ou os planos diretores das cidades. Essas áreas podem incluir bairros que foram construídos sem permissões adequadas ou em terras que não são legalmente designadas para habitação (IPEA, 2021).

Os núcleos urbanos informais geralmente carecem de infraestrutura básica, como saneamento, eletricidade e estradas pavimentadas. As pessoas que vivem nessas áreas podem ou não possuir documentos de propriedade para suas casas (IPEA, 2021).

De acordo com o IPEA (2021), o aglomerado subnormal, é um conceito utilizado no Brasil para se referir a áreas urbanas precárias e irregulares. É uma classificação oficial usada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Aglomerados subnormais são definidos como áreas ocupadas por pelo menos três famílias que compartilham, de forma contígua, uma ou mais das seguintes características:

- Carência de serviços públicos essenciais: Falta de pelo menos um dos seguintes serviços: água, esgoto sanitário, coleta de lixo, eletricidade;
- Irregularidade fundiária: As terras são ocupadas irregularmente, ou seja, sem a devida legalização ou documentação adequada;
- Insegurança na posse da terra: As famílias não têm título de propriedade ou documentação legal que comprove a posse da terra.

É necessário fazer a diferenciação entre núcleo urbano informal e aglomerados subnormais, pois a pesquisa apresenta as duas realidades, no entanto, o Programa Escritura Fácil era destinado aos núcleos urbanos informais, sendo 5 bairros: Açude, Ilha Parque, Santa Cruz, Santo Agostinho e Vila Rica Três Poços, bairros esses já mencionados na Introdução da pesquisa.

Assim, na diferenciação entre os dois termos pode se dizer que os núcleos urbanos informais são áreas em que o crescimento e desenvolvimento urbano ocorreram de maneira não planejada e sem a devida conformidade com as regulamentações e normas urbanísticas estabelecidas pelo poder público, e que pelo crescimento não planejado, fazem parte do território, isso é evidenciado nos 5 bairros que fazem parte do Escritura Fácil, pelo acelerado desenvolvimento de Volta Redonda e a formação de bairros sem planejamento.

Já os aglomerados subnormais são um tipo específico de núcleo urbano informal, geralmente as favelas, com moradias bem mais precárias e serviços básicos poucos ou quase nulos.

Tratando-se de núcleos informais, destaca-se o conceito de Regularização Fundiária presente na Lei nº 11.977/09 (que é anterior à Lei nº 13.465/17), que trouxe o programa governamental denominado “Minha Casa, Minha Vida”, em que se estabeleceu um conceito mais amplo, determinando que a regularização fosse feita sempre obrigatoriamente vinculada ao tipo de regularização, seja legitimação fundiária, legitimação de posse e/ou usucapião (MACIEL, 2012).

Definiu o legislador:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

Maciel (2012) aponta que quando se determinou a “regularização de assentamentos irregulares”, se estabeleceu a chamada regularização urbanística. Desta forma, a “titulação de seus ocupantes” estabeleceu a exigência de uma regularização fundiária urbana (REURB)

Assim, há uma integração na concepção de regularização fundiária, ou seja, a regularização da titularidade de direitos reais sobre bens imóveis ocorre (ou deve ocorrer) junto , à organização urbanística do solo, que está associada as atividades de urbanização e utilização desse solo.

Compreende-se então, que:

A regularização fundiária urbana significa a efetividade de atividades urbanísticas para a adequação do uso e ocupação dos espaços urbanos,

tornando-os mais funcionais, seguros e salubres, garantindo o direito à moradia de forma ampla. Sendo assim, a opção mais correta de interpretação é no sentido de optar pelo significado amplo da terminologia regularização fundiária, que envolva a adequação da titularidade do solo somado à regularização urbana do mesmo, o que passará a ser adotado neste trabalho (MACIEL, 2012, p. 29).

Essa estreita relação faz com que haja um planejamento adequado das ações que devem ser desenvolvidas em todo o processo de regularização, para que o fenômeno da informalidade possa ser percebido sob diversas formas; e que nesses espaços onde a insegurança da posse e a falta de infraestruturas são generalizadas, haja um desenvolvimento expressivo de análise e consequentemente políticas públicas de regularização fundiária que norteiem as ações de reconhecimento da posse e titularidade do imóvel.

1.3 PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

É de relevância apresentar um breve contexto histórico de uso e propriedade da terra anterior ao cenário atual de desenvolvimento ou de transformações com a relação entre o urbano e o rural, desde as sesmarias até o atual contexto.

A terra enquanto propriedade no contexto sociohistórico do país, era concedida pela Coroa (1530 e 1820), e os municípios tinham o *Rossio*, sendo terras em que se implantavam as casas e pequenas áreas de produção, sem custo (FERREIRA, 2005).

A terra ainda não possuía valor econômico, no entanto, já ocorria uma hegemonia latifundiária e ascensão de uma classe privilegiada, pois, quem possuía terras eram famílias com recursos para produzir, e as que obtiveram por herança e/ou doação (FERREIRA, 2005).

O período de duração do Regime de Sesmaria foi de 1530 a 1820. Adoção a partir da divisão do Brasil em capitanias hereditárias e adaptações à Lei de Sesmaria de Portugal (BALTAR; PEREIRA, 2012)

Em 1850 por meio da chamada “Lei das Terras”, a terra foi transformada em mercadoria. Assim:

A partir dessa lei ficaram proibidas as aquisições de terras por mera posse, sendo imprescindível a Escritura de Compra e Venda. Assim, ocupar a terra, seja pública ou particular, sem licença do dono, passou a ser conduta criminalizada, o que impossibilitou o acesso à terra para quem detinha como

capital tão somente sua força de trabalho, excluídos ficaram os camponeses, silvícolas e negros (convenientemente essa lei precedeu a Lei Áurea) (BALTAR; PEREIRA, 2012, p. 04).

Anteriormente a essa Lei, em 1843, foi oferecida à Câmara de Deputados um primeiro projeto de lei onde se defendia uma política agrária semelhante à que foi criada para o processo de colonização australiana (FERREIRA, 2005).

Tal lei transformou a terra em mercadoria nas mãos daqueles que detinham "cartas de sesmaria" ou provas de ocupação "pacífica e sem contestação", e da própria Coroa, oficialmente proprietária de todo o território ainda não ocupado, e que a partir de então passava a realizar leilões para sua venda. Diante disso, pode-se inferir que a Lei de Terras representa a implantação da propriedade privada do solo no Brasil, pois, para ter terra, era necessário pagar por ela (FERREIRA, 2005).

Quando passam a ser mercantilizadas, grande parte da população não tinha capital necessário para adquiri-las, uma vez que os imigrantes tinham seus salários atrelados ao consumo obrigatório nas vendas localizadas nas propriedades dos seus empregadores, e o contingente negro recém-liberto, ainda não possuía condições mínimas necessárias para se estabelecer com propriedades.

De acordo com Maricato (1997), esse primeiro projeto liberava a compra de terras devolutas por meio de pagamento à vista e com altos valores. A criação de um imposto sob a propriedade das terras e o estabelecimento do registro e demarcação de todas as propriedades, também ocorreriam.

A demarcação e valorização da terra em mercadoria trazia uma ideia de consolidação, para que os latifundiários pudessem assim demarcar suas grandes extensões de terra, em detrimento dos pequenos produtores e posseiros, trazendo o conceito de valor e de mercadoria da terra, ainda não presentes no cenário brasileiro.

Ainda, de acordo com Ferreira (2005), houve uma divisão em duas classes: os produtores e os que não tinham terra, sendo escravizados até o ano de 1888, quando ocorreu a "libertação", através da Lei Áurea (Lei de 13 de maio de 1888). Mas, mesmo na conjuntura de não haver mais escravos, ainda persistia uma condição: recomeçar praticamente sem nada, pois até àquele momento tinham sido escravizados e não eram proprietários de nada.

Ocorreu também a criminalização da posse, fazendo com que o ex-escravizado não conseguisse acessar legalmente a terra, como por exemplo a Lei

de Vadiagem. Criminalizavam a falta de trabalho ou a falta de residência fixa, visando forçar pessoas negras a trabalharem em fazendas e propriedades sem direitos ou pagamento justo.

Ainda, pode ser mencionada a segregação racial após a abolição; na reconcentração de terras, pessoas negras foram impedidas de conseguirem propriedades, isso se deu a partir da Lei de Terras de 1850.

Destaca-se:

Foi com a Lei de Terras de 1850 que a propriedade privada da terra é instituída no Brasil – e, com ela, o mercado de terras, uma vez que a terra passa a ser acessível apenas por meio da compra. Entretanto, como já ocorrera antes, a Lei de Terras tratou de viabilizar o reconhecimento legal das terras controladas pelo latifúndio, inaugurando uma verdadeira corrida mediante a grilagem de terras no Brasil, pois a lei estabeleceu um prazo para a legalização das terras daqueles que comprovassem titulação anterior das mesmas. Isso deu margem à falsificação de documentos, artificialmente forjados como antigos, a fim de assegurar o controle sobre as terras. Há na historiografia controvérsias em relação aos objetivos dos legisladores no que diz respeito à criação de terras, mas é inegável que ela resultou na reafirmação do sistema latifundiário no Brasil (ALENTEJANO, 2012, p. 740-741).

Após, 98 anos da Lei de Terras, a definição da moradia como direito humano fundamental é assumida em 1948 pelas Nações Unidas com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. 25. Portanto, o direito à moradia integra o direito a um padrão de vida adequado, devendo incluir: segurança da posse; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; custo acessível; habitabilidade e localização adequada (SDH/PR, 2013).

De acordo com o IPEA (2011) os ex-escravizados, além de serem discriminados pela cor, somaram-se à população pobre e formaram os indesejados dos novos tempos, os deserdados da República. O aumento do número de desocupados, trabalhadores temporários, *lumpens*, mendigos e crianças abandonadas nas ruas redonda também em aumento da violência, que pode ser verificada pelo maior espaço dedicado ao tema nas páginas dos jornais.

Rios e Mattos (2004) apontam que o processo de abolição da escravidão no Brasil foi bem mais estudado do ponto de vista econômico e político do que de uma perspectiva social ou cultural. Enquanto problema econômico, quase naturalmente tendeu-se a privilegiar a questão da substituição do trabalho nas áreas mais prósperas da cafeicultura paulista e a substituição quase absoluta do escravo negro

pelo imigrante europeu.

Ainda:

Deixar ou não as fazendas onde conheceram o cativeiro foi uma decisão estratégica a ser tomada pelos últimos cativos após a abolição. O exercício da recém adquirida liberdade de movimentação teria que levar em conta as possibilidades de conseguir condições de sobrevivência que permitissem realizar outros aspectos tão ou mais importantes da visão de liberdade dos últimos cativos, como as possibilidades de vida em família, moradia e produção doméstica, de maior controle sobre o tempo e ritmos de trabalho e, de modo geral, sobre as condições dos contratos a serem obtidos (de parceria, empreitada ou trabalho a jornada) tendo em vista as dificuldades então colocadas para o acesso direto ao uso da terra (RIOS; MATTOS, 2004, p. 179-180).

Estas condições, no imediato pós-abolição, apareceram como favoráveis aos libertos, em um momento de demanda por mão-de-obra e de fixação incipiente de normas de contrato de trabalho no campo. Esse contexto perdurou no fim do século XIX e até metade do século XX, quando se tem uma intensificação de processos migratórios, êxodo rural e o início de uma reconfiguração urbana, principalmente em ocupação irregular do território.

A relação entre o trabalhador e os donos do meio de produção, e a produção e apropriação dos espaços, fez com que a população mais carente e vulnerável não tivesse total acesso aos direitos sociais básicos, como saúde e moradia.

A falta de poder monetário e de estrutura dessas famílias que faziam o processo migratório campo-cidade, fez com que os mesmos se assentassem nas periferias das cidades, e o processo industrial e comercial das grandes cidades só ajudou nessa questão (MINGIONE, 1999).

Acrescenta-se, sob a ótica de Mingione (1999), que milhares de pessoas que fizeram essa migração em busca de uma vida melhor foram recebidas por essas condições, e não tinham muito o que fazer a não ser aceitar tais condições precárias.

A ocupação irregular do território urbano é um problema mundial. De acordo com a Organização das Nações Unidas – ONU (2013), fatores de ordem climática e econômico-política - como a especulação com terras e aquisição de áreas rurais em grande escala – têm levado ao deslocamento de um grande contingente populacional do campo para as cidades, onde não há oferta suficiente de moradias adequadas (GOMES; STEINBERGER, 2016).

D'Ottaviano e Silva (2010) apontam que em 1960, a taxa de urbanização no

Brasil era de 45%, a concentração de população nas zonas urbanas cresceu desde então, pela intensificação das oportunidades de trabalho e a criação de indústrias.

Para entendimento dessas taxas de urbanização, a tabela 1 abaixo apresenta o número de habitantes no país do período 1940-2022.

Tabela 1 – População urbana e rural no período de 1940-2022.

Ano	População	População urbana	População Rural
1940	40 milhões	12.400.000	27.600.000
1950	51 milhões	18.360.000	32.640.000
1960	70 milhões	31.500.000	38.500.000
1970	93 milhões	52.080.000	40.920.000
1980	119 milhões	78.540.000	40.460.000
1990	150 milhões	111.000.000	39.000.000
2000	175 milhões	141.750.000	33.250.000
2010	190 milhões	159.600.000	30.400.000
2022	203 milhões	124.100.000	78.900.000

Fonte: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/21972-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes-de-habitantes-aponta-censo-2022.html>>.

A partir do número de habitantes durante o período de 1940 a 2010 fica evidenciado um crescimento da população urbana em relação à rural. Pessoa, Souza e Schuch (2006) acrescentam que historicamente, no Brasil, nos últimos 50 anos e, principalmente a partir de 1980, houve uma crescente urbanização, seguindo a tendência mundial.

No entanto, a partir de 2010 a 2022, como mostra a tabela 1 acima, há um declínio na população urbana e crescimento da população rural, pela dinâmica e crescimento de políticas voltadas à agricultura, pecuária e ao agronegócio como um todo. Mesmo com esse aumento na população rural, ainda é possível perceber um alto número de pessoas nas áreas urbanas do país.

Esse fenômeno provocou uma forte redução da população rural em todas as regiões. Mesmo nas décadas posteriores à de 1980, o êxodo rural continuou sendo uma realidade, o que conduziu o país a taxas crescentes de população urbana, que procuravam melhores condições de vida e de trabalho (SOUZA; SCHUCH, 2006).

A figura 2 abaixo mostra a taxa de urbanização no período de 1940 e 2010 em porcentagem, podendo ser vista a diferença da população urbana e rural durante esse período.

Figura 2 – Taxa de urbanização brasileira.



Fonte: <http://s2.glbimg.com/0mrcmyDSOjt0WLuIF_F3V4XY3xU=/0x0:1569x980/620x387/s.glbimg.com/po/ek/f/original/2014/04/03/urbanizacao_1.jpg>.

Conforme a figura 2, há acelerado crescimento da população urbana no país no período de 70 anos (1940-2010). Acrescenta-se, que a região Sudeste, por concentrar a maior parte das indústrias do país, foi a que recebeu grandes fluxos migratórios vindos da área rural, principalmente da região nordeste (GOBBI, 2015).

Desde a segunda metade do século passado, o crescimento urbano no Brasil se acelerou, gerando uma forte demanda por bens e serviços de caráter social. Aliado a esse cenário, o crescente processo de comercialização do solo urbano foi se tornando cada vez mais valioso como ativo financeiro. Uma proliferação de aglomerações precárias que se tornaram os únicos lugares onde vivem milhões de pessoas, tanto no centro quanto na periferia da cidade foi o resultado (GOMES; STEIBERGER, 2016).

Atualmente, conforme a tabela 1, aproximadamente 61% da população vive no espaço urbano, os 39% vivem no espaço rural (IBGE, 2022). Nesse contexto, as cidades contemporâneas apresentam um modelo de cidade fragmentada, ou seja, há uma nova caracterização entre os espaços regulares e irregulares, mesmo assim, o desenvolvimento comercial, industrial e de serviços, faz com que as migrações continuem, mesmo com as entraves de déficit habitacional e serviços básicos

precários que devem ser prestados à população (XAVIER, 2023).

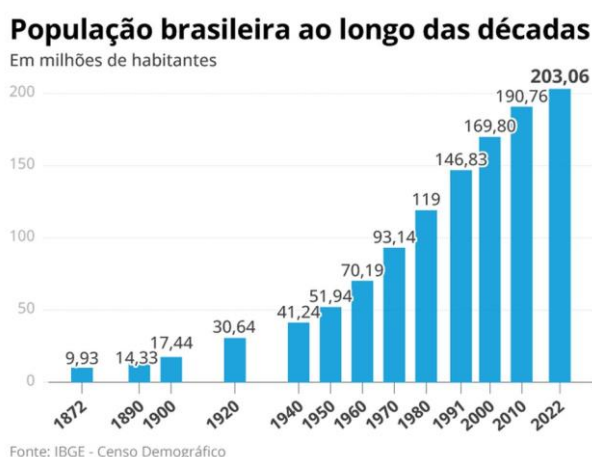
A realidade se impôs, bem ou mal, na formalidade ou na informalidade, de modo improvisado ou planejado. Assim sendo, sob as vistas da Administração Pública e sem embargos, o território foi ocupado. Legal ou ilegalmente, as condições mínimas para a sobrevivência nesses espaços marginais foram criadas (MARICATO, 2013).

A presença de assentamentos irregulares é uma constante na maioria das cidades brasileiras, sejam pequenas, médias ou grandes. Devido à falta de uma política habitacional eficiente para a população de baixa renda, o mercado habitacional informal tem sido decisivo na configuração das cidades brasileiras nas últimas décadas (D'OTTAVIANO; SILVA, 2010).

É pelo desencadeamento migratório do campo para a cidade no século XX e a formação de núcleos informais pelas questões de dificuldades em acessar os serviços básicos de infraestrutura, sanitárias e ambientais no contexto urbano, que a regularização fundiária urbana se coloca como questão fundamental no desenvolvimento e aplicação da política urbana brasileira contemporânea.

Em relação à população do país atualmente, de acordo com o censo do IBGE realizado em 2022, houve um crescimento de 6,5% entre 2010 e 2022, conforme a figura 3 apresenta abaixo:

Figura 3: População brasileira – 1872 a 2022.



Fonte: <<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/06/censo-2022-brasil- chega-a-203-milhoes-de-habitantes-e-tem-menor-crescimento-da-historia.ghtml>>.

Nos últimos 12 anos, conforme a figura 3 acima, a população foi de

190.755.799 para 203.062.512. A região Sudeste continua sendo a região mais populosa do país, com 84,8 milhões de habitantes e o estado de São Paulo continua sendo o mais populoso do Brasil, concentrando 44,4 milhões de habitantes, ou seja, um quarto da população do Brasil (IBGE, 2023).

Em relação ao déficit habitacional no estado do Rio de Janeiro e São Paulo, sendo que o primeiro é mencionado pelo município estudado ser desse estado, e o segundo por ser o mais populoso, no período de 2016-2019, o déficit era de mais de 400 mil moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020).

Sobre o déficit habitacional em Volta Redonda, há a tabela 2, que mostra o déficit no período de 2000 a 2010 e a demanda futura de 2010 a 2018.

Tabela 2 – Déficit Habitacional em Volta Redonda: Necessidades e demandas futuras.

Déficit Quantitativo	Em núcleos de posse	1028
	Fora dos núcleos de posse	7611
	Total	8639
Déficit Qualitativo	Em núcleos de posse	4674
	Total	4674
Demanda Futura	Sem rendimento	1735
	Até um salário mínimo	568
	de 1 a 2 salários mínimos	659
	de 2 a 3 salários mínimos	355
	Total	3317
Total Geral		16630

Fonte: Plano Local de Habitação de Volta Redonda (2010).

Segundo o Plano Local de Habitação de Volta Redonda (2010), o conceito de Déficit Habitacional Quantitativo envolve a necessidade de construção de novas

unidades habitacionais. Já o conceito de Déficit Habitacional Qualitativo refere-se às características e carências do estoque de moradias urbanas existentes, que demandam políticas voltadas à melhoria habitacional.

Ao visualizar a tabela 2, é evidente um número expressivo nos déficit qualitativos e quantitativos, e além disso, a previsão de demanda futura é expressiva quando se refere às pessoas sem rendimentos.

Isso mostra a necessidade de políticas de regularização fundiária, melhorando as condições de vida das pessoas. Elas fornecem moradias adequadas, seguras e saudáveis para famílias que de outra forma viveriam em situações precárias e insalubres, além de reconhecimento e titularidade do imóvel.

Nesse sentido, aprofundar e implementar novos instrumentos urbanísticos e fiscais visando a efetivação da função social da propriedade constitui, hoje, um dos principais desafios na condução da Política Urbana em nosso país, tarefa essa que deve ser aliada aos dados e taxas que refletem o cenário urbano e rural brasileiro.

A função social da propriedade se baseia no princípio-base do Direito Público, o que prevalece é a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, limitando e restringindo o uso indevido e/ou de terras improdutivas, que faz com que haja uma reivindicação pelo uso e posse dessas terras.

O direito à moradia adequada abrange medidas que são necessárias para evitar a falta de moradia, proibir as remoções forçadas e a discriminação e/ou racismo ambiental, focando nos grupos mais vulneráveis e marginalizados, garantindo a segurança da posse a todos, e que a habitação de todos seja adequada, conforme a legislação.

Como parâmetro, o Comentário Geral nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ao art.11, §1 do PIDESC define o que considera uma moradia adequada:

♣ Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

♣ Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

♣ Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

♣ Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.

♣ Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta.

♣ Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.

♣ Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (UNITED NATIONS, 1991).

Pereira (2017) discorre que o direito à cidade, compreende o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, infraestrutura e à mobilidade, acesso aos serviços públicos, lazer, segurança, trabalho e educação. Assim, reconhecendo as dificuldades que o município apresenta, e em contrapartida, as propostas, iniciativas e políticas públicas que atuem diretamente nas problemáticas municipais.

Em relação à moradia digna, não há uma clara definição do conceito no Plano Diretor de Volta Redonda. Pode-se vislumbrar, em termos comparativos, que no Plano Diretor de Nova Iguaçu há um conceito bem definido:

Por moradia digna entende-se aquela que: I. tem acesso à rede de infraestrutura e aos serviços de transporte coletivo, abastecimento de água, esgoto, iluminação, coleta de lixo, telefonia, pavimentação e aos equipamentos sociais; II. dispõe de instalações sanitárias adequadas; III. possui condições mínimas de conforto e habitabilidade; IV. é passível de regularização fundiária. (Art.17, §1º, PDNI, Lei 4092/2011.)

1.4 O RECONHECIMENTO POLÍTICO-LEGAL DA REURB

Pode-se dizer que o reconhecimento expresso pela ordem jurídica positiva de um direito fundamental à moradia aparece nas Constituições do México de 1917 e da Alemanha, de Weimar, de 1919. Verifica-se ter sido na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948, onde, pela primeira vez, restou consignado o reconhecimento, pela ordem internacional, dos assim denominados direitos econômicos, sociais e culturais, dentre os quais a moradia (SARLET, 2010).

É inegável que o país vem avançando no tratamento da regularização fundiária nas últimas décadas. Como exemplos desse avanço, podem ser citadas a Emenda Constitucional 26/2000, que incluiu o direito à moradia entre os direitos

sociais constitucionalmente garantidos, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e a Medida Provisória 2.220/2001, que instituiu a concessão de uso especial para moradia, associando o direito à moradia à segurança da posse (GOMES; STEIBERGER, 2016).

Amanajás e Klug (2018) discorrem que anteriormente ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), a busca pela institucionalização do direito à cidade, sob o lema da reforma urbana, vem desde a década de 1960, com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Esse movimento, interrompido no período da ditadura militar, retorna com grande expressão durante o processo de redemocratização do Brasil, na década de 1980.

Contudo, faltava estabelecer um marco legal para a regularização fundiária, ainda submetida ao procedimento da Lei do Parcelamento do Solo (Lei Federal 6.766/1979), que não fornecia solução para os problemas fundiários e urbanísticos dos parcelamentos irregulares. Esse marco foi a Lei 11.977/2009: além de instituir o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, traz um capítulo destinado à regularização fundiária de assentamentos urbanos (GOMES; STEIBERGER, 2016).

Tanto o Estatuto da Cidade (Lei Federal no 10.257, de 10 de julho de 2001) quanto o Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei Federal no 11.977, de 7 de julho de 2009) apontam a regularização fundiária como um dos instrumentos de acesso à moradia digna e à cidade legal pela população de baixa renda.

Além disso, com a instalação da Assembleia Constituinte, por meio de uma emenda popular, tem-se a primeira vitória, com a definição no Capítulo II do Título VII da Constituição Federal de 1988 de dois artigos (182 e 183) sobre a política urbana no Brasil (AMANJÁS; KLUG, 2018).

Assim, conforme mencionado anteriormente:

O art. 182 define que a política de desenvolvimento urbano – a ser executada pelo poder público municipal – tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, que é cumprido quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. O art. 183 define instrumentos para promoção da regularização fundiária urbana; em especial, a possibilidade de usucapião especial de imóvel urbano (AMANAJÁS; KLUG, 2018, p. 03).

A efetivação das funções sociais da cidade tem um novo capítulo em 2001, com o Estatuto da Cidade, caminhando para uma disputa pela regulamentação dos dispositivos político-legais que versam sobre o direito à propriedade e

consequentemente à moradia e a ocupação do território.

O princípio do direito à cidade ganha então novos contornos e amplia sua abrangência, incorporando o direito à terra urbana, ao saneamento, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, tidos como direitos sociais e econômicos (AMANJÁS; KLUG, 2018).

A partir daí que houve avanços em relação ao processo de institucionalização de questões voltadas à infraestrutura urbana no Brasil. No ano de 2003 foi criado o Ministério das Cidades (extinto em 01 de janeiro de 2019), e em 2023, na nova gestão presidencial, o Ministério das cidades é recriado, tendo como ministro o empresário Jader Barbosa Filho (CAFRUNE, 2016; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2023).

Além desse avanço, ficou estabelecido também um processo de gestão democrática das políticas urbanas, por meio das Conferências Nacionais das Cidades, que atualmente já está na 6ª edição, sendo que elas atuam nas 3 esferas da federação, embora as políticas urbanas sejam primordialmente municipais (CONCIDADES, 2022).

Abaixo, a tabela 3 mostra as datas e os destaques de cada Conferência Nacional das Cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017).

Tabela 3: As 6 Conferências Nacionais das Cidades.

Conferência	Ano	Destaque
1	2003	Criação do Conselho das Cidades (CONCIDADES); Estabeleceu parâmetros voltados ao desenvolvimento urbano e integração de políticas setoriais; Discussão de acesso à moradia digna, saneamento básico, transporte público e acessibilidade.
2	2005	Aprovação do princípio de gestão democrática, participação e controle social nas políticas de planejamento urbano.
3	2007	Debate sobre o avanço na construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; Criação de uma política de regularização fundiária e de uma Política de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.
4	2010	Balanço das conquistas e desafios após a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; Reivindicação da criação de conselhos nos estados e municípios.
5	2013	Aprovação da proposta do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Em 2015 houve a organização por representantes de ministérios e representante do CONCIDADES para que a proposta virasse um

		projeto de lei. Assinatura do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB); Propostas de articular o Programa Minha Casa, Minha Vida com as políticas de desenvolvimento urbano, a universalização do transporte público de alta capacidade e o foco nos planos diretores.
6	2017	O eixo principal de discussão foi: “Função social da cidade e da propriedade”, que expressa a importância do interesse coletivo e denuncia a apropriação privada do espaço público.”

Fonte: Elaborado pelo autor com base em MINISTÉRIO DAS CIDADES (2017).

As conferências eram realizadas em âmbito municipal e estadual, e posteriormente em âmbito federal. As três primeiras foram realizadas no intervalo de 2 anos, sendo 2003; 2005 e 2007. A quarta foi realizada em 2010 e a quinta em 2013, já com um intervalo de 3 anos e ainda no governo do Partido dos Trabalhadores – PT. Já com um intervalo de 4 anos e um novo governo, a 6ª conferência foi realizada em 2017.

Em buscas na internet pela 7ª Conferência, há organizações de conferências estaduais e municipais nos anos de 2022 e 2023, mas ainda não há data da 7ª Conferência Nacional.

As conferências responderam ao objetivo político de ampliar a articulação federativa, aprimorar a gestão das ações nos diferentes níveis da federação. As conferências tornaram-se um meio de expressar os problemas que existem, destacando a importância do planejamento e desenvolvimento urbano, gestão democrática e regularização fundiária.

Em 2005, foram instituídos o Sistema Nacional de Habitação e a Política Nacional de Habitação, por meio da Lei nº 11.124, de 16 de março de 2005. Em 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que contemplou projetos na área de infraestrutura social e urbana (habitação, saneamento, mobilidade, redução de riscos e recursos hídricos); em 2009, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, com o objetivo de reduzir o *déficit* habitacional brasileiro (AMANAJÁS; KLUG, 2018).

Em relação ao marco da regularização fundiária, menciona-se a publicação da Medida Provisória nº 759/2016, no governo Temer, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017. Na época, o então Ministério das Cidades emitiu uma nota sobre

as medidas de regularização fundiária urbana informando que “o novo marco legal traz inovações com o conceito de informalidade tratado como núcleo urbano informal, a legitimação fundiária, a desburocratização dos procedimentos de aprovação e registro, além da criação do direito de laje” (MAUX, 2017).

Silva (2022) aponta 4 críticas que, embora a Lei nº 13.465/2017 tenha sido criada com o objetivo de promover a regularização fundiária, há lacunas e questionamentos, tais como:

1. Falta de participação da sociedade civil: A lei não prevê a participação efetiva da sociedade civil no processo de regularização fundiária, o que pode limitar a transparência e a legitimidade do processo;
2. Enfoque excessivo na propriedade: A lei enfatiza a regularização da propriedade, mas não prevê medidas para garantir o acesso a serviços básicos, como água, saneamento e transporte, o que pode perpetuar a exclusão social das pessoas que vivem em áreas irregulares;
3. Potencial para a grilagem: A lei prevê a regularização de áreas ocupadas de forma irregular, mas não estabelece medidas para evitar a grilagem de terras, ou seja, a apropriação ilegal de terras públicas ou particulares;
4. Falta de recursos para a implementação: A lei exige a criação de programas específicos para a regularização fundiária, mas não prevê recursos suficientes para a sua implementação, o que pode limitar a efetividade da lei (SILVA, 2022).

Corroborando as indagações a respeito dessa legislação, Tartuce (2018) aponta que tentativas atuais de regularização de núcleos urbanos informais, principalmente aglomerados subnormais no Brasil pecam por três problemas fundamentais, quais sejam, a efetivação das políticas; a instabilidade legislativa e a falta de cuidado técnico no cumprimento da legislação.

Tartuce (2018) evidência uma real necessidade de preocupação com os direitos sociais e a não violação deles, devendo ter atenção às desigualdades e exclusão de grupos mais vulneráveis na sociedade contemporânea.

Quando se fala no imóvel a ser regularizado, é necessário o olhar além da demarcação do terreno, pois essa moradia está inserida em um espaço, que possui paisagem, e além disso, os critérios relacionados aos aspectos socioambientais devem ser respeitados, e caso não estejam presentes na legislação específica de regularização, é preciso esse cuidado e busca pelas legislações que também apresentam direcionamentos de planejamento urbano, desenvolvimento territorial, saneamento, pavimentação (SILVA, 2022).

Essas críticas destacam a importância de se promover um debate amplo e participativo sobre a regularização fundiária, de modo a garantir que o processo seja transparente, justo e efetivo na promoção dos direitos das pessoas que vivem em áreas ocupadas de forma irregular.

Acrescenta-se a ideia de legitimação fundiária, sendo uma forma de registrar a propriedade, e de acordo com o art. 10, VII da Lei 13.465/17:- legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb, a partir de cadastro aprovado pelo Poder Público (ideia basilar do Programa Municipal Escritura Fácil em Volta Redonda).

A legitimação fundiária é um instrumento jurídico que visa a regularização de ocupações em terras públicas ou privadas, com base em uma série de requisitos legais e documentais que comprovem a posse pacífica e ininterrupta do imóvel por um determinado período (NEPOMUCENO, 2019).

Tal direito é concedido àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente até 22 de dezembro de 2016, conforme o Artigo 3º, § 1º do mesmo preceito, a legitimação fundiária somente será concedida no âmbito da REURB-S.

A legitimação fundiária tem como objetivo garantir a segurança jurídica dos ocupantes de imóveis, possibilitando a formalização de seus direitos possessórios, uma vez que os converterá em direito de propriedade, segundo art. 23 da Lei 13465/17. Além disso, ela pode promover a regularização de serviços públicos, como energia elétrica, água e esgoto, e o acesso a políticas públicas, como programas de habitação popular (NEPOMUCENO, 2019).

Vale ressaltar que a legitimação fundiária deve ocorrer de forma responsável e equilibrada, levando em consideração o interesse público, a preservação

ambiental e a regularização de áreas ocupadas por populações de baixa renda, por isso, o procedimento de legitimação estabelece os requisitos para a concessão do título de propriedade definitivo (ideia basilar do Programa Escritura Fácil).

De acordo com a Lei 13.465/2017, art. 23, § 1º:

a) o beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; b) o beneficiário não pode ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e c) em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, que seja reconhecido pelo Poder Público o interesse público de sua ocupação.

Portanto, cabe considerar que a estabilidade (ou instabilidade) da forma de posse da terra e ocupação do imóvel, bem como a própria existência de ações do Estado, poderia exercer influência na estimação da extensão do fenômeno da irregularidade fundiária e urbanística, provocando um desenvolvimento de ações voltadas ao reconhecimento da posse (KRAUSE, 2019).

Salienta-se assim que o incentivo a essas transformações nos espaços urbanos entre em pautas de legislações, como em diretrizes de planos diretores municipais.

Por isso, vale destacar a importância de ações do poder público em combater à ociosidade dos terrenos públicos e privados, como na fiscalização de atividades no contexto urbano e rural, amenizando conflitos fundiários, ativando um processo de transformação social não baseado em paradigmas, mas na realidade,

1.5 INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DA REURB

Como dito, a REURB é um conjunto de medidas e procedimentos que visam a regularização de áreas urbanas ocupadas de forma irregular, com o objetivo de garantir a segurança jurídica das ocupações e a melhoria das condições de vida dos moradores.

De uma maneira geral, há etapas que fazem parte dos instrumentos e procedimentos administrativos da REURB, previstas no capítulo III da Lei 13.465/2017. Salienta-se como procedimento administrativo da REURB, a emissão

da Certidão de Regularização Fundiária – CRF¹ pelo município e do registro do CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o registro de imóveis, em que se situa a unidade imobiliária de finalidade municipal regulamentada (art. 28 – Lei 13.465/2017).

Nesse sentido, os municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados, podem ser considerados como principais responsáveis pelo andamento do processo administrativo da regularização fundiária.

A figura 4 apresenta o fluxograma da REURB, com as etapas, ferramentas necessárias e os procedimentos que devem ser realizados.

Figura 4 – Fluxograma da REURB.



Fonte: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf>.

¹ **CRF** = ato administrativo que encerra a REURB no âmbito do Executivo Municipal. Lei não estipula o tipo de ato, ficando a cargo do Município determinar modalidade e autoridade competente. Requisitos da CRF: Nome e localização do NU regularizado; Modalidade da REURB; Responsabilidades pelas obras e serviços; Indicação numérica de cada uma das unidades; Lista: nome/qualificação dos ocupantes/unidade e direito outorgado. Art 47 – CRF saneia PADRÃO de plantas, memoriais e outros trabalhos gráficos (BRASIL, 2017 – LEI nº 13.465/2017).

As ações e procedimentos discriminados na figura 4 acima fazem parte do processo de regularização fundiária, com iniciativa do poder público municipal, como no Programa Escritura Fácil.

Destaca-se ainda as duas categorias de REURB, SENDO REURB-S e REURB-E, apresentada pela Lei 13.165/2017, apresentadas por Maux (2017, online

Na Regularização Fundiária de Interesse Social – REURB-S, é operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

Operada sobre área titularizada por particular, caberão ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

Na Regularização Fundiária de Interesse Específico – REURB-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados.

A escolha por uma das duas categorias parte de pressuposto de condições e o contexto dessa regularização, seja por via judicial e atualmente com a via extrajudicial é em interesse específico REURB-E, as com iniciativas do poder público são da categoria REURB-S.

Salienta-se, que no caso de Volta Redonda, a categoria é REURB-S, modalidade específica de regularização fundiária urbana de conteúdo social.

A REURB-E pode abrir espaço ainda à especulação imobiliária, especialmente quando áreas antes ocupadas por população de baixa renda são regularizadas e passam a valorizar significativamente, resultando em migrações, pelo risco de gentrificação naquela área.

Na tabela 4 abaixo há as principais modalidades de regularização fundiária estabelecidas pela Lei 13.465/2017.

Tabela 4 – Modalidades de Regularização Fundiária.

Modalidades	
Legitimação Fundiária	A legitimidade fundiária representa a forma originária de aquisição do direito de propriedade em espécie, conferido por atos do poder público exclusivamente normatizado pela REURB.

Legitimação de Posse	Constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade.
Usucapião	Modo originário de aquisição de propriedade e de outros direitos reais devido à posse prolongada da coisa, acrescida de outros requisitos que irão variar a depender da modalidade aplicada. O fato objetivo da posse, unido ao tempo e a constatação de demais requisitos opera a transformação do fato em direito.

Fonte: Autor, com base em Lei 13.465/2017.

Não caberá a aplicação da Legitimação de Posse em imóveis públicos, apenas em imóveis privados. A Legitimação de Posse não importa em aquisição de propriedade. Trata-se apenas de um reconhecimento público de que determinada pessoa ocupa o local para fins de moradia. Entretanto, se após cinco anos, o beneficiário preencher os requisitos do art. 183 da Constituição Federal, o título de Legitimação de Posse será convertido automaticamente em título de propriedade.

A diferença entre a legitimação fundiária para a de posse, é que na fundiária a aquisição do direito de propriedade é imediato, cabendo o registro da mesma no Cartório de Registro de Imóveis (art.13, II c/c art.23 da Lei 13465/17). Esse parece ter sido o instituto utilizado pelo Escritura Fácil.

Em relação à usucapião, é uma modalidade que tem como base para a regularização a posse do imóvel a partir de um tempo decorrido, sem interrupções em um prazo mínimo de 5 anos, , além de possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, e desde que não seja proprietário(a) de outro imóvel urbano ou rural.

Após essas etapas de escolha de categoria e modalidade, o processo de regularização prossegue, sendo necessária a manifestação dos titulares de direitos reais do imóvel e dos confrontantes, que são notificados pelo município, podendo apresentar impugnação no prazo de 30 dias (art. 28, II c/c art. 31, § 4º; art. 31, §1º da Lei nº 13.465/2017).

Ainda, há buscas por informações e documentos a respeito do núcleo informal, a fim de determinar titularidade e/ou domínio do imóvel, em que está

situado esse núcleo (art. 31, caput da Lei nº 13.465/2017).

Em relação ao Projeto de Engenharia e Arquitetura que deverá ser feito, conforme a descrição no art. 35 da Lei 13.465/2017, o projeto deverá conter:

O levantamento topográfico – que deve ser planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento – acompanha ainda: • Planta do perímetro; • Descrições técnicas das unidades imobiliárias; e • Outros levantamentos georreferenciados eventualmente necessários para a elaborar o Projeto de Regularização Fundiária Urbana.

O levantamento deve ser assinado por profissional competente, acompanhado de Anotação ou Registro de Responsabilidade Técnica, e deve demonstrar, ainda, as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo.

Feito o levantamento topográfico, outros estudos são necessários para a regularização fundiária do núcleo. Tratam-se de Estudo Técnico para Situações de Risco, se houver áreas de risco no núcleo, e de Estudo Técnico Ambiental, sempre que o núcleo, ou parte dele estiver em área de preservação permanente (APP) ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, conforme determina o Código Florestal.

O estudo ambiental deve justificar as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, se for o caso. E as partes do núcleo que estejam fora das áreas protegidas podem ter seu Projeto de Regularização Fundiária aprovado e levado a registro separadamente (MDR, 2017, p. 6-7).

Após as etapas seguidas e o cumprimento de todas as ações que compõem o processo de regularização fundiária, o município deverá se manifestar sobre o processamento administrativo, indicar intervenções (se houver), além de declarar os ocupantes da propriedade (art. 40 da Lei nº 13.465/2017).

Posterior ao pronunciamento do município, caberá a expedição da CRF (art. 30, III da Lei nº 13.465/2017) pelo Município, e isso consiste na fase final do processo de regularização fundiária no que se refere à prefeitura.

Nesse momento, se faz oportuno salientar que o registro da Certidão de Regularização Fundiária dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos seus beneficiários, devendo assim o legitimado dar entrada na escritura da propriedade no cartório de registro de imóveis do município (art. 40, § 3º da Lei nº 13.465/2017).

Portanto, a REURB fica caracterizada como um processo administrativo e legal pelo qual o governo municipal, em conformidade com a legislação nacional, define a implementação da regularização fundiária em sua área, neste caso, o

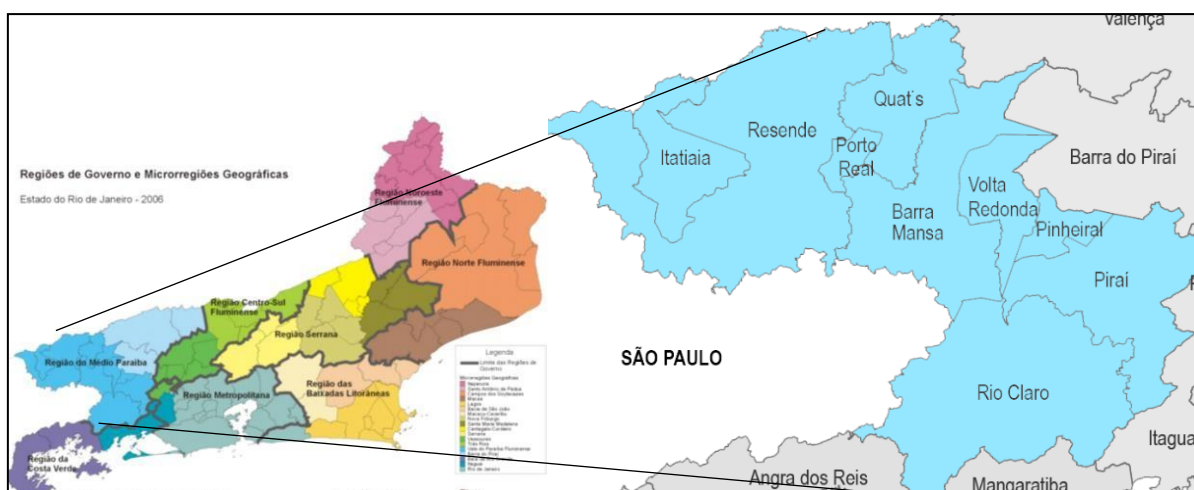
município de Volta Redonda.

CAPÍTULO 2. O TERRITÓRIO

2.1 A MICRORREGIÃO DO VALE DO PARAÍBA FLUMINENSE

A microrregião do Médio Paraíba Fluminense (Figura 5) que fica no Estado do Rio de Janeiro é composta por nove municípios, sendo eles: Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro e Volta Redonda. Juntos, esses municípios contam com 925.447 habitantes IBGE (2021). Eles compõem uma das microrregiões mais ricas do Estado do Rio de Janeiro, sendo seu eixo mais industrializado (NASCIMENTO; VIEIRA, 2016).

Figura 5 – Região de Governo e Microrregião do Vale do Paraíba Fluminense.



Fonte: CIDE, 2004, *apud* BENTES, 2010.

A microrregião se adaptou aos diferentes ciclos econômicos do país e dos estados. Do auge e declínio da produção de café, passando pela pecuária leiteira até a consolidação como polo industrial.

Volta Redonda se construiu dentro de uma região reconhecida pelo ciclo do café sul fluminense. Sabe-se que, “a cafeicultura foi a principal atividade econômica do Brasil durante a maior parte do século XIX, indo do início do século até meados da década de 1880, tendo como principal região produtora o Vale do Paraíba fluminense” (FREITAS, 2011).

Posteriormente, ocorreu o declínio da produção na região a partir da década de 1870, devido principalmente pelos determinantes da decadência do café nas

terras do Vale do Paraíba fluminense, a elevação do preço da mão-de-obra escravizada e a degradação dos solos da região, e a (pouca) atividade remunerada baseada no café (devido ao uso de mão de obra escravizada sempre que possível pelos grandes cafeicultores) (FREITAS, 2011).

Com o início da atividade cafeeira no Brasil e o protagonismo mineiro na produção de leite, a região usufruiu de um significativo desenvolvimento rural, com extensas plantações e bastante trabalho no campo. Os dois principais períodos da cafeicultura na região então se resumem ao auge do café na nossa região, “que se estendeu pelas décadas de 1850 e 1860; e o declínio da produção nas décadas de 1870 e 1880” (FREITAS, 2011).

Após esses períodos, construiu-se o terreno fértil para o surgimento do empresariado e de acordos políticos com o Estado no intuito de suprir a demanda outrora da indústria do café nessa região.

A industrialização no interior do Rio de Janeiro começou a ganhar força na década de 1940, impulsionada principalmente pelo aumento da produção de café e pela construção da rodovia Presidente Dutra, que ligou o Rio de Janeiro a São Paulo e facilitou o escoamento da produção.

Ressalta-se, a instalação da CSN em Volta Redonda na década de 1941, e em 1942, foi dado início as obras das vilas operárias. Os projetos da CSN e da vila operária que foram construídas, serviram de modelo social urbano e industrial no Brasil dos anos 40, após exaustivos debates sobre financiamento, localização e tecnologias apropriadas. Assim o “Plano da Cidade Operária de Volta Redonda”, de 1941, projetado por Atílio Correia Lima, tinha como base a criação de um núcleo urbano planejado junto à primeira siderúrgica brasileira (CAU/BR, 2017).

Os quatro municípios mais industrializados são: Barra Mansa, Porto Real, Resende, e Volta Redonda. Em meados de 1990, a região toda passa por um processo de acelerada industrialização com a chegada de indústrias montadoras e automobilísticas sendo que anteriormente o processo de industrialização em Volta Redonda já havia começado com a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN (NASCIMENTO; VIEIRA, 2016).

Depois da Região Metropolitana, a microrregião do Médio Vale do Paraíba Fluminense é a região mais industrializada do Estado do Rio de Janeiro, destacando-se o eixo Volta Redonda – Barra Mansa – Resende. Neste cenário, Barra Mansa e Volta Redonda exercem grande influência sobre o restante, em grande parte devido à localização da CSN em Volta Redonda.

A região possui localização privilegiada, fazendo divisas com microrregiões no estado de Minas Gerais, Andrelândia e São Lourenço, e no estado de São Paulo, com as microrregiões de Bananal e Guaratinguetá, constituindo-se um importante entroncamento rodoviário e ferroviário.

O Médio Vale do Paraíba Fluminense é banhado pela Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul, que é um rio resultante da confluência, próxima ao município de Paraibuna, dos rios Paraibuna e Paraitinga. O Paraíba do Sul é formado pela bacia hidrográfica do Rio Preto, que tem em seu curso alguns municípios fluminenses e outros situados no estado de Minas Gerais, e pela bacia do Rio Paraíba do Sul, que recebe outros afluentes na região, como o Rio Barra Mansa e o Rio Bananal (NASCIMENTO; VIEIRA, 2016, p. 18.)

Em relação ao processo de industrialização e progresso nos municípios da Microrregião do Vale do Paraíba Fluminense, de acordo com as informações de Nascimento e Vieira (2016), um estudo efetivo sobre esta área requer a divisão em três períodos históricos distintos:

O primeiro deles está situado entre 1930 e 1954, que marca o fim da hegemonia agrário-exportadora, inspirando a emergência da estrutura produtiva urbano-industrial (em qual intervalo surge a usina siderúrgica em Volta Redonda, ou surge Volta Redonda por causa do surgimento da usina). O segundo período é aquele compreendido entre 1955 e 1969, com a implantação de novas ferramentas de estado e com o aumento de discussões sobre a reforma agrária e impasses econômicos e políticos. Já o terceiro período compreende é entre 1970 e 1980, que marca o avanço do Planejamento Centralizador de Políticas Setoriais, que teve como principal campo de ação investimentos em massa no setor de bens de produção da economia, cujos planos de maior destaque são os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II. (NASCIMENTO; VIEIRA, 2016, p. 19).

Bentes (2010) discorre que a industrialização, bem como os investimentos dela advindos, ficaram concentrados nos municípios de Volta Redonda e Barra Mansa, o que fez com que se criasse uma relação de centro-periferia com as demais cidades da região, isso se deu também pela construção de rodovia que interligava Volta Redonda e Barra Mansa ao Rio de Janeiro e São Paulo. Seus principais eixos de acesso são a BR-116 e a BR-354 que ligam as cidades da Região aos estados de São Paulo e Minas Gerais e também os demais municípios do Rio de Janeiro.

A industrialização no interior do Rio de Janeiro teve início na década de 1950, com a implantação de indústrias em municípios como Volta Redonda, Resende e Barra Mansa, que formaram o chamado "Pólo Metal-Mecânico Fluminense". Esse processo foi impulsionado pelo governo federal, que buscava criar polos de

desenvolvimento regional e reduzir as desigualdades socioeconômicas entre as diferentes regiões do país (BENTES, 2010).

A tabela 5 abaixo mostra a variação do Produto Interno Bruto – PIB, no período de 2000 e 2021.

Tabela 5 – Variação PIB Médio Paraíba Fluminense entre 2000 e 2021 (R\$ mil)

Município	2000	2010	2021
Barra Mansa	1.270.916	2.854.856	2.462.828,323
Porto Real	190.431	3.821.846	2.400.000.000
Resende	1.442.624	5.706.332	8.100.000.000
Volta Redonda	3.326.022	7.748.896	10 322 954,65

Fontes: CEPERJ – Sistema de Informações Municipais e IBGE – Contas Nacionais (2023).

Como se percebe, o crescimento socioeconômico dentre os municípios dessa região não foi algo homogêneo, e sim desigual, o que impacta diretamente no desemprego estrutural e na qualidade de vida da população, bem como acesso a direitos, bens e serviços. Também se altera o modo como os cidadãos lidam e ocupam o território (GONÇALVES; STRAUCH, 2021).

De acordo com dados do IBGE, em 2020 o Produto Interno Bruto – PIB do estado do Rio de Janeiro foi de R\$ 687,3 bilhões, sendo que cerca de 30% desse valor (R\$ 209,4 bilhões) foi gerado no interior do estado.

Entre as cidades que mais contribuem para o PIB do interior do Rio de Janeiro, podemos citar Resende, Barra Mansa, Campos dos Goytacazes, Volta Redonda, Teresópolis, Nova Friburgo e Petrópolis. Essas cidades possuem um parque industrial diversificado e em constante crescimento, além de um setor de serviços e comércio cada vez mais dinâmico.

Numa análise do PIB predominante de 2000 e 2022 com os índices de segregação espacial empregando os dados do Censo de Demográfico de 2010 e 2022, há uma correlação entre os índices de segregação espacial e a proporção de indústrias, mostrando-se evidente que, em determinados municípios a indústria gerou e gera mais riqueza dentro do Estado do Rio de Janeiro, permitindo que determinados municípios ficassem segregados em relação ao desenvolvimento socioeconômico:

Os municípios que compõem a microrregião do Vale do Paraíba Fluminense, Volta Redonda, Porto Real e Pirai, também apresentaram PIB prevalente de indústrias em 2002. Volta Redonda, por exemplo, possui uma vasta tradição industrial em razão da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), por isso o PIB predominante na economia local é oriundo da indústria. Porto Real, no entanto, apresenta característica distinta que explica este fenômeno. Esse município foi criado a partir do desmembramento de Resende, baseado em acordos políticos e econômicos influenciados pela chegada da Volkswagen e Peugeot na região (LIMA, 2005). Por outro lado, Pirai também compõe a mesma microrregião, mas não é diretamente afetado pelo recente incremento na atividade industrial da região GONÇALVES; STRAUCH, 2021, p. 363).

Em 2002, contudo, este município possuía 39% do seu PIB em receitas oriundas das fábricas instaladas em seu território. Este fato pode ter relação com o processo de atividade industrial modesta, quando comparada com outras cidades da microrregião, porém significativa em termos de arrecadação e geração de riquezas municipais. O governo local fomentou algumas medidas nesse sentido ao longo dos anos, como a criação do Condomínio Industrial de Pirai (Condip), do Polo Regional de Piscicultura e do Projeto Cada Bairro Uma Cooperativa (Propirai) GONÇALVES; STRAUCH, 2021, p. 363).

Já, em 2020 o percentual do PIB de Pirai foi de 65,3%, porcentagem essa que advém da indústria. Até junho de 2023 houve registro de 30 novas empresas em Pirai, sendo que 3 atuam pela internet. Neste último mês, 5 novas empresas se instalaram, sendo 2 com atuação pela internet (CARAVELA INFO, 2023).

Esse salto em relação ao PIB de Pirai mostra a questão de investimentos nesse setor no município, contribuindo para que a microrregião do Vale do Paraíba pudesse se destacar pelos redimentos nesse setor.

Não somente Pirai, mas Volta Redonda, que também possui uma siderúrgica conhecida no país, possui 52,4% do PIB oriundo dos serviços, na sequência aparecem as participações da indústria, com 26,6%, da administração pública, que corresponde a 21% e da agropecuária 0,1%.

Volta Redonda ainda em fase de desenvolvimento, dispara nos serviços, pelos investimentos de comércio, com supermercados e atacadistas (SPANI, ROYAL, SUPERMARKETING, BRAMIL), além de 2 shoppings centers (Sider Shopping e Shopping Park Sul). Além disso, há um incentivo ao comércio em geral do município, e uma das ações é a Rua de Compras em bairros com grande circulação de pessoas, como Amaral Peixoto, Aterrado, Santo Agostinho e Retiro.

Mesmo assim, não pode ser deixada a questão da desigualdade, informalidade e precariedade nos serviços e na distribuição de renda, bem como no acesso aos serviços. As desigualdades múltiplas objetivam diferenças no acesso a direitos e

oportunidades que caracterizam um processo de segregação nos diferentes espaços urbanos, por mais que pelo contexto social e econômico do território seja divulgado como positivo, é preciso ter atenção às arrecadações, nos resultados e na transparência dessas informações (GONÇALVES; STRAUCH, 2021).

Os investimentos no Brasil nunca foram realizados de maneira igualitária pelo Estado, colaborando para alguns locais, como as grandes metrópoles, se destacarem nas suas atividades econômicas, principalmente em relação à área industrial. O processo de industrialização no país é diferenciado no tempo e no espaço. As cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo, possuem um processo de industrialização mais antigo que as demais capitais e também em relação aos municípios de porte pequeno e médio de seus Estados. Esta diferença nos investimentos está relacionada com o desenvolvimento desigual existente entre as cidades e as regiões do país, que, no cotidiano da população, pode ser traduzido em desigualdades sociais e em segregação socioespacial (GONÇALVES; STRAUCH, 2021, p. 359).

No Estado do Rio de Janeiro algumas regiões destacam-se economicamente devido a diversos fatores como formação do processo sócio-histórico, então torna-se necessário abordar a relação entre a atividade industrial no Estado do Rio de Janeiro e as desigualdades, existentes no território, que se desdobram num processo de segregação, como é o caso da microrregião do Vale do Paraíba Fluminense.

Estas desigualdades pulsantes na cidade do Rio de Janeiro são também observadas em outras cidades fluminenses que já passaram por diferentes transformações em seus territórios. Mais recentemente, alguns municípios, como Porto Real, Itatiaia, Resende, Macaé, Quissamã e Campos dos Goytacazes, estão atravessando um processo de crescimento ocasionado por diversos fatores, como o incremento na atividade industrial. No Norte Fluminense o crescimento é motivado pelo petróleo, e no Sul Fluminense por causa da instalação das fábricas automobilísticas. As transformações ocorridas nestas duas regiões têm forte influência de políticas de caráter social-desenvolvimentista vigentes no Brasil a partir dos anos 2000. (GONÇALVES; STRAUCH, 2021, p. 359).

Segundo Ramalho (2015) a injeção de grandes quantias de recursos financeiros no Sul Fluminense incentivou o debate sobre um projeto de desenvolvimento regional que explorasse a vocação metalomecânica introduzida pela vinda das grandes montadoras e seus fornecedores.

Com isto, a microrregião do Vale do Paraíba Fluminense cresceu economicamente, mas outros locais do Estado do Rio de Janeiro não alcançaram a mesma dinamização da economia, porque não tiveram os mesmos investimentos em

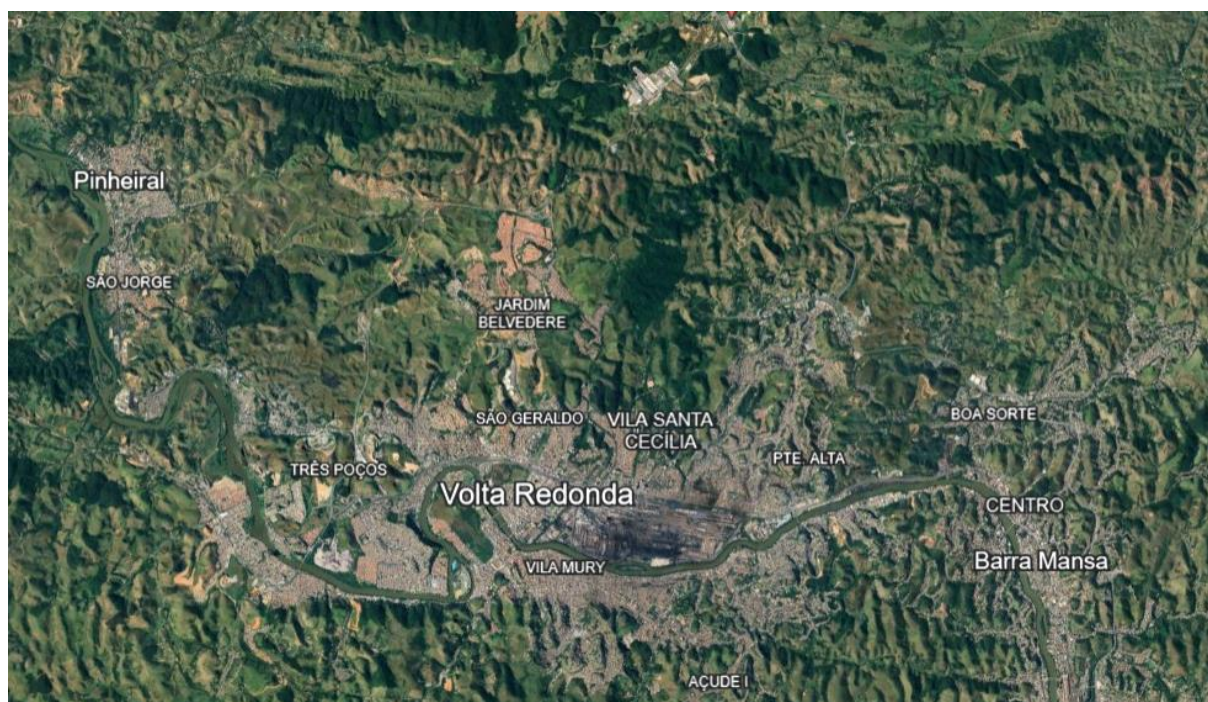
seus territórios; com menos postos de trabalho para a maioria da população que possui pouca qualificação profissional e em decorrência disso, tem restrito seu poder de consumo e acesso a bens e serviços (RAMALHO, 2015).

Sergundo o IBGE (2023), o Produto Interno Bruto (PIB) de Volta Redonda relacionado ao ano de 2020 é de R\$ 42.448,00, um pouco inferior ao do estado do Rio de Janeiro que é de R\$ 43.400,00. Já o Índice de desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,771. Já o índice GINI é de 0,41, e a renda per capita é de R\$ 39.704,09.

Tais índices servem para mostrar a posição do município na região do Médio Paraíba, além da posição no estado do Rio de Janeiro e no próprio ranking nacional.

2.2 VOLTA REDONDA – A CIDADE DO AÇO

Figura 6 – Volta Redonda.



Fonte: (GOOGLE, Google My Maps, 2023)².

Volta Redonda figura dentre as cidades dessa região mais industrializadas dentro do segmento fluminense da região do Médio Paraíba. Como visto na figura 6,

² VOLTA REDONDA – RJ. **Geocode - mapas de volta redonda.** Google My Maps - 09 de set. de 2023 — Mapa da Cidade de Volta Redonda. Disponível em: <https://earth.google.com/web/@-22.53621397,-44.09456774,451.7473816a,31723.39459016d,35y,149.68152641h,0t,0r/data=OgMKATA>. Acesso em 09 de setembro de 2023.

o uma referência à geografia local, devido a uma curva (volta) no rio Paraíba do Sul, que atravessa o município. Atualmente com 261.584 habitantes.

Volta Redonda é um dos principais municípios do Estado do Rio de Janeiro tanto em números quanto em protagonismo urbano-industrial, possuindo ainda uma importância significativa para a economia regional e estadual, possui papel fundamental na história do desenvolvimento industrial do Brasil, abrigando a maior usina siderúrgica da América Latina, no caso a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, conhecida como a “Cidade do Aço”, fato que é motivo de orgulho para seus munícipes e alvo de críticas em relação à comunidade ambiental que ativamente acompanha a questão ambiental na cidade, devido ao protagonismo da indústria que se localiza bem no centro do município (VOLTA REDONDA, 2018).

No entanto, logo após a conclusão da Primeira Guerra Mundial, a grande maioria da demanda por produtos de aço laminado ainda era suprida por meio de importações. Isso levou o governo a reconsiderar a produção nacional, que estava concentrada em pequenas fundições, principalmente em Minas Gerais, e totalmente controlada pelo setor privado e na implantação de uma indústria que pudesse produzir quantidades maiores de aço (FONTES; LAMARÃO, 2006).

Embora os anos 1920 tenham se caracterizado por um declínio na taxa de crescimento da indústria brasileira em seu conjunto devido à normalização do mercado mundial, a indústria de ferro e aço continuou a crescer, e em meados da década foram instaladas as primeiras unidades de laminação. Nos primeiros anos da década 1930, elas supriam mais de 10% do consumo total de laminados de aço. Com a vitória da Revolução de 1930, a siderurgia brasileira ingressou numa nova fase. A preocupação do novo Governo voltava-se para a criação de uma grande indústria siderúrgica. Em discurso pronunciado em 1931, o Presidente Getúlio Vargas afirmava que o problema básico da economia brasileira era o siderúrgico e defendia a nacionalização do setor. O empenho governamental na implantação de uma indústria de base vital como a siderurgia, vinculava-se ao padrão de acumulação formulado para a economia brasileira no período 1930-1945 (FONTES, LAMARÃO, 2006, p. 242-243).

Assim, inicia-se a história da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) começou em 9 de abril de 1941, quando foi fundada por decreto do presidente Getúlio Vargas. A criação da empresa tinha como objetivo atender às necessidades do país durante a Segunda Guerra Mundial, que impedia a importação de aço (CAETANO, 2016).

Figura 7 – CSN.



Fonte: <<https://avozdacidade.com/wp/csn-informa-que-estado-de-saude-do-metalurgico-acidentado-na-upv-em-volta-redonda-e-estavel/>>.

A escolha do local para a instalação da primeira usina siderúrgica brasileira não foi por acaso. O Vale do Paraíba, onde está localizada a cidade de Volta Redonda, apresentava as condições ideais para a instalação da usina: água em abundância, energia elétrica, mão de obra qualificada e proximidade das jazidas de minério de ferro de Minas Gerais.

A obra empregou cerca de 50 mil operários e custou mais de 400 milhões de cruzeiros, uma quantia elevada para a época. A usina entrou em operação em 1946, e em pouco tempo se tornou a maior produtora de aço do país (CAETANO, 2016).

Ao longo dos anos, a CSN passou por várias transformações e ampliou suas atividades para além da siderurgia. Em 1989, a empresa foi privatizada, mas o controle acionário continuou nas mãos do governo brasileiro. A partir da década de 2000, a CSN passou por um processo de expansão, com investimentos em novos projetos e aquisições de outras empresas, como a Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA) em parceria com a ThyssenKrupp (NASCIMENTO; VIEIRA, 2016).

A cidade é cortada pelo Rio Paraíba do Sul, cuja curva arredondada muito acentuada deu nome à cidade³. Segundo o último IDH (Índice de Desenvolvimento

³ *FLUMEN FULMINI FLEXIT* - Frase em latim que recorda a origem e identidade da cidade. O símbolo de Volta Redonda resulta da própria imagem da cidade, Volta Redonda – A cidade do Aço. A curiosidade é que sua curva significa que “O rio (*“flumen”*), ante o raio (*“fulmini”*) dobrou-se (*“flexit”*)”, contendo assim os dois elementos (siderúrgicos) e o geográfico (volta do rio). 24 de jul. de 2018

Humano) o município atingiu o índice 0,771, sendo o quarto maior do Estado, o que potencializa sua característica marcante de polo industrial e econômico internamente e também para com os municípios vizinhos (IBGE, 2023).

Quanto a seu território, segundo o IBGE (2023), a área da unidade territorial em 2021 era de 182,105 km². A hierarquia urbana em 2018 definiu Volta Redonda como sendo uma “Capital Regional C (2C) - Município integrante do Arranjo Populacional de Volta Redonda - Barra Mansa/RJ”. Enquanto região de influência tendo o ano de 2018 como referência, o “Arranjo Populacional do Rio de Janeiro/RJ” a categorizou como “Metrópole Nacional (1B)”.

No que tange à centralidade de Volta Redonda, concentra-se na Avenida Amaral Peixoto, mas também há centros comerciais que se desenvolveram, como o bairro de Vila Santa Cecília, onde se concentram os principais comércios, serviços e bancos da cidade. O bairro Aterrado é conhecido por abrigar a Prefeitura Municipal e a Câmara Municipal, além de diversos estabelecimentos privados e órgãos/instituições públicas.

Outro bairro que também é considerado um centro comercial é o Retiro, nele se encontra o Hospital Municipal Dr. Munir Rafful, como a subprefeitura, que atualmente presta serviços como na oferta de empregos (em parcerias com empresas da região), na emissão de carteira de trabalho e na negociação de débitos referentes ao Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU.

No bairro, também está localizada a Fundação Beatriz Gama – FBG, instituição mantida pela prefeitura que cuida de crianças carentes e a mesma oferta cursos profissionalizantes, como depilação, cabeleireiro, mecânica, informática, padaria, lanternagem, pintura e eventos (VOLTA REDONDA, 2020).

A formação dos bairros de Volta Redonda teve início no final da década de 1940, quando a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) iniciou a construção da usina siderúrgica e das primeiras casas para os trabalhadores da empresa. Volta Redonda, que até então era uma pequena vila rural, começou a crescer rapidamente, atraindo milhares de pessoas em busca de trabalho e melhores condições de vida (FONTES; LAMARÃO, 2006).

Os primeiros bairros de Volta Redonda foram construídos próximos à usina siderúrgica, como o Vila Santa Cecília, Conforto e o Laranjal, que foram criados para abrigar os operários e seus familiares. As casas eram simples e funcionais,

construídas em estilo americano, com jardins na frente e quintais nos fundos (FONTES; LAMARÃO, 2006).

Com o passar dos anos, Volta Redonda foi se expandindo e novos bairros foram surgindo em diferentes regiões. Muitos deles foram criados pela própria população, que se organizou em associações de moradores e pleiteou junto às autoridades municipais a regularização dos terrenos e a construção de infraestrutura básica, como água, esgoto, pavimentação e iluminação pública.

Alguns dos bairros mais antigos e tradicionais de Volta Redonda são o Vila Rica, o São Geraldo, o Vila Mury, o Nossa Senhora das Graças e o Siderlândia, que surgiram na década de 1950 e mantêm até hoje características próprias, como comércio variado, espaços públicos de lazer e cultura, escolas, postos de saúde e outras instituições que atendem às necessidades da população local (CALIFE, 2005).

A formação desses bairros ao longo dos anos é um reflexo do próprio desenvolvimento, como é o caso de crescimento e expansão dos bairros Santo Agostinho e Retiro (FULFLUMINENSE ONLINE, 2018).

Enquanto o quesito “Região intermediária” em 2021 aproxima Volta Redonda da cidade próxima de Barra Mansa, bem como também de “Região imediata”, no mesmo ano de 2021. Volta Redonda - Barra Mansa. O município ainda consta como Sul Fluminense no quesito “Mesorregião” e Vale do Paraíba Fluminense enquanto “Microrregião” no mesmo ano de referência, 2021, segundo tabela do IBGE de 2023.

A tabela 6 apresenta mais características de Volta Redonda.

Tabela 6 – Características de Volta Redonda

Área do município:	182, 483 km²
Altitude:	350 m a 707 m
Coordenadas:	Latitude sul 22° 29' 00" Longitude W.GW. 44° 05' 00"
Limites:	RJ: BR 116 - 125 km SP: BR 116 - 325 km MG: BR 040 - 185 Km Porto: RJ 115 - Angra/Sepetiba - 110 Km
Temperatura média compensada:	21 graus Celsius
Ventos dominantes:	Noroeste
Índice pluviométrico anual:	1.337 mm
Umidade média anual:	77%, mesmo nos meses de inverno, quando varia entre 71% e 72%
Clima:	Mesotérmico, com inverno seco, verão quente e chuvoso e elevado índice de umidade: 77%
Habitantes:	260.180 (duzentos e sessenta mil e cento e oitenta)
Gentílico:	Volta-redondense

Fonte: IBGE / Portal de Volta Redonda (2023).

Além das características econômicas, há as ambientais e geográficas, que também são mencionadas, com o objetivo de consolidação e conhecimento do município que está sendo estudado na pesquisa.

O município está situado às margens do Rio Paraíba do Sul, que é um importante rio da região sudeste do Brasil, que banha os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

A Serra do Piloto é uma formação montanhosa localizada ao redor de Volta Redonda. Ela acrescenta um cenário montanhoso à paisagem da cidade e pode ser vista de muitas áreas.

Volta Redonda está localizada a uma altitude média de aproximadamente 390 metros acima do nível do mar, o que contribui para o clima e a topografia da região.

O município possui um clima tropical de altitude, com verões quentes e úmidos e invernos mais amenos. A altitude influencia a temperatura e as condições climáticas da cidade.

A vegetação natural da região de Volta Redonda é caracterizada por matas de encosta e áreas de Mata Atlântica, embora o crescimento urbano tenha modificado significativamente o ambiente natural ao longo dos anos.

O acesso rodoviário é acessado por meio de rodovias, como a Rodovia Presidente Dutra (BR-116), que liga São Paulo ao Rio de Janeiro, e a Rodovia Lúcio Meira (BR-393).

Todo esse desenvolvimento é marcado pela instalação da CSN, que foi e continua sendo um pilar importante da economia do município. Volta Redonda também viu uma diversificação econômica ao longo dos anos, com comércio, instalação de empresas e polos universitários, como a Universidade Federal Fluminense (UFF), em dois campi: Vila Santa Cecília e Aterrado; bem como o Instituto Federal de Educação (IFRJ).

2.3 TRANSFORMAÇÃO DE VOLTA REDONDA: VILAS OPERÁRIAS E EXPANSÃO DA INFORMALIDADE

A história da cidade de Volta Redonda tem muitos momentos que precisam ser devidamente analisados distintamente e considerados dentro das necessidades de cada de seus períodos históricos.

Assis (2013) aponta que desde o final do século XIX e início do século XX

começaram a surgir no Brasil vários conjuntos de habitações erguidas pelas empresas para abrigar seus funcionários. Tais concentrações de moradias recebiam o nome de “cidade operária”⁴, entre outras designações, se espalhando por diversos estados e regiões brasileiras.

No Brasil, a criação desses espaços foi uma necessidade característica da era industrial, principalmente na década de 1930, pois suas especificações e características expressavam os valores tanto materiais quanto simbólicos do universo industrial, marcado por diferentes origens, usos e costumes, bem como conflitos sociais presentes na época (ASSIS, 2013).

Como citam Castro & Mello (2008), na cidade de Volta Redonda a história não foi diferente. A área cedida para a construção da companhia era pertencente a algumas fazendas desapropriadas tanto pelo Governo Federal quanto pelo Governo Estadual, situadas no distrito de Santo Antônio de Volta Redonda, até então município de Barra Mansa.

Deste modo, para os autores, “a historiografia de Volta Redonda costuma ser destacada pela emblemática atividade industrial e o crescimento urbano dos últimos 60 anos” (CASTRO & MELLO, 2008, p. 73), ou seja, entrelaçando a história da cidade com a história industrial. Assim, cidade e empresa compartilham quase que o mesmo histórico

O “Plano da Cidade Operária de Volta Redonda”, de 1941, projetado por Atílio Corrêa Lima, tinha como base a criação de um núcleo urbano planejado junto à primeira siderúrgica brasileira.

Diniz (2016) destaca:

Os planos do presidente se concretizam dez anos depois em 09 de abril de 1941 quando foi criada a Companhia Siderúrgica nacional. Para tal empreendimento foi criada em março de 1940 a Comissão executiva do Plano Siderúrgico Nacional que determinou não só a localização para a usina, mas para unidades de apoio à extração e beneficiamento de matérias primas e escritórios de vendas. Também previa expansões futuras e melhoria da infraestrutura de transportes (DINIZ, 2016, p. 04).

A CSN teve como responsabilidade a construção da usina, de toda infraestrutura do projeto e a criação da vila operária, devendo oferecer as condições

⁴ A expressão “cidade operária” refere-se a um tipo específico de comunidade ou cidade projetada e construída para abrigar trabalhadores de uma indústria ou empresa em particular. Esse conceito ganhou destaque no século XIX, durante a Revolução Industrial, quando houve uma migração maciça de pessoas do campo para as cidades em busca de emprego nas fábricas e indústrias que estavam em rápido crescimento (ASSIS, 2013).

apropriadas para que as famílias de seus funcionários ficassem instaladas e tivessem acesso a saneamento, segurança, transporte, saúde, educação e lazer – sendo implantada próximo ao local de funcionamento da siderúrgica.

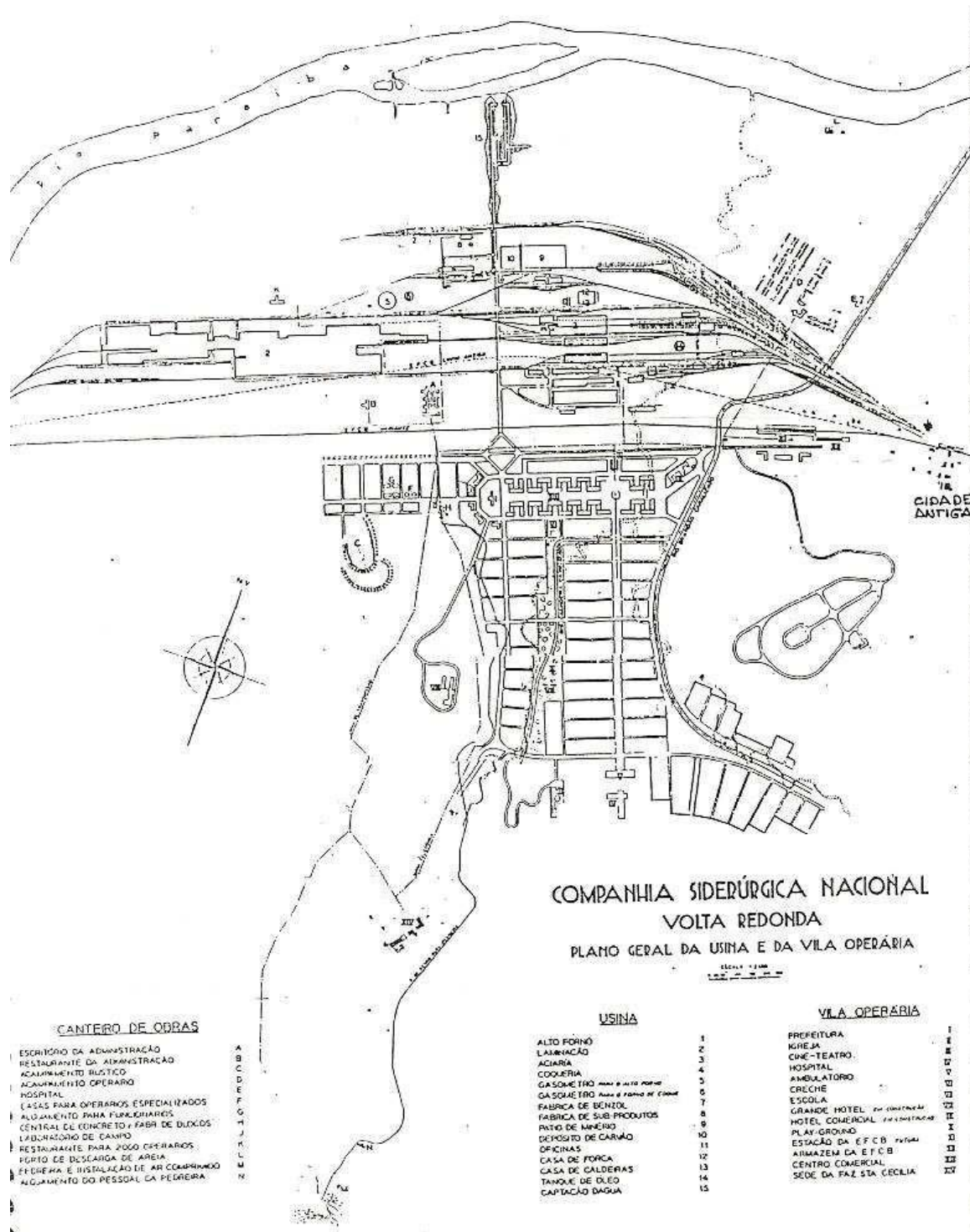
Em um primeiro momento três bairros foram criados, o Conforto, que abrigaria operários não especializados, e que estava lado a lado a rodovia, a usina e ao centro, a vila Santa Cecília, que era destinada aos técnicos e operários especializados, porém estava mais distante da rodovia e da usina (CORREIA, 2003).

Nestes dois bairros, as casas geminadas eram o padrão, dotadas de jardim sem muros. O bairro Laranjal foi destinado aos engenheiros e dirigentes da usina, as residências tinham aspectos variados e eram isoladas. Posteriormente, o bairro Bela Vista, que também fora criado para os funcionários qualificados, Nossa Senhora das Graças, Sessenta e Monte Castelo (CORREIA, 2003).

Volta Redonda teve seu desenho urbano de forma a enfatizar as identidades dos operários e as divisões de poder pela segregação social que cada bairro mostrava. De acordo com Harvey (1992) as ordenações simbólicas de espaço e tempo podem fornecer uma experiência que nos ensina quem ou que somos na sociedade e isso refletiu na distribuição socioespacial de Volta Redonda.

A figura 8 abaixo apresenta o Plano de Vila Operária de Volta Redonda, idealizado por Atílio Corrêa Lima em 1941.

Figura 8 – Plano de Vila Operária de Volta Redonda e da CSN.



Fonte: <http://arquitetura.ugb.edu.br/wp-content/uploads/2021/11/VR-plano_01-1-1438x1536.jpg>.

A organização do município seguia um modelo fordista, onde cada bairro tinha uma divisão bem delimitada e onde as relações de poder e comando eram reproduzidas assim como dentro da usina (BEDÊ, 2004).

Isso contribuía para que a identidade coletiva dos operários, que fora criada na linha de montagem e pela divisão de trabalho dentro da usina, se mantivesse mais forte no cotidiano dos trabalhadores (BEDÊ, 2004).

Para Dulci (2009) o modelo fordista implementado na disposição dos bairros ajudava a reproduzir a dinâmica da divisão de trabalho que existia no chão de fábrica.

A estratificação ficou presente nos mais diversos aspectos do cotidiano de Volta Redonda, desde a moradia, passando pelas relações sociais, lazer e entretenimento (BEDÊ, 2004).

A construção da Usina configurou, de maneira objetiva, duas áreas principais de concentração da população urbana: as áreas controladas diretamente pela CSN, a cidade oficial da Companhia, abrangendo inicialmente os bairros de Vila Santa Cecília, Laranjal, Conforto e Bela Vista; e a cidade velha representada pelo povoado de Niterói, situado ao norte do rio Paraíba do Sul, com maior dinâmica na organização interna, em contraste com a cidade operária, rígida e estática (LOPES, 1993).

Diniz (2016) aponta:

Corrêa Lima foi responsável apenas pelo plano urbanístico e pela concepção geral dos principais volumes e disposições dos edifícios. Os projetos de arquitetura foram desenvolvidos por vários outros profissionais da equipe permanente ou contratada. Entre eles estavam o engenheiro Paulo Martins e os arquitetos Roberto Lacombe, Gilberto Ma Marylaert Tiinoco, Wladimir Alves de Souza e Antônio Pinto dos Santos. Atribui-se a Apollo Amorim e Sayão Lobato a elaboração dos desenhos do plano urbanístico. Em fases posteriores participaram ainda o arquiteto Glauco do Couto Oliveira e o projetista Ricardo Tommasi (DINIZ, 2016, p. 07).

Assim, a análise sobre o surgimento e ampliação da usina na região, que, posteriormente resultou na criação de uma cidade, carece de uma criteriosa análise crítica, que considere os diferentes fatores históricos envolvidos: tanto a questão do interesse do capital de ampliação física, de circulação de capital e de reprodução da força de trabalho para fins de produção quanto a necessidade do Estado em criar postos de trabalho para seus cidadãos (FONTES; LAMARÃO, 2006).

A história da cidade de Volta Redonda é em conjunto com a história de um mercado específico e de uma empresa metalúrgica que catapultou a necessidade de criação de uma cidade a seu redor. Volta Redonda nasce primeiro de um “núcleo urbano surgido em função da implantação e da expansão do primeiro complexo

siderúrgico brasileiro. Assim,

[...] o desenvolvimento da cidade foi, desde sua fundação, condicionado pelas necessidades de ampliação da usina, baseadas em dois elementos fundamentais: a circulação de capital e a reprodução da força de trabalho (FONTES; LAMARÃO, 2006, p. 241).

O sistema econômico capitalista, que tem como objetivo a obtenção de lucro por meio da exploração do trabalho de muitos, ainda é predominante na estrutura social atual. A esfera produtiva é a base para a organização do espaço urbano, social e territorial. Essa organização se reflete na cidade, moldando-a e conferindo-lhe características próprias, representando uma expressão concreta de cada momento histórico da sociedade, como o surgimento da usina, sua gestão pelo Estado, sua privatização, seu confronto com as questões ambientais, suas demissões em massa, entre outros.

Fato é que, as necessidades do capital e os interesses do Estado criaram a usina que foi posteriormente privatizada, o que se desdobrou em questões caracterizações na estrutura física, no espaço urbano e no território, que, embora urbano, é também de interior, o que traz questões de regionalismos, historicidade do processo de escravatura, escassez de trabalho remunerado que forjam uma cultura particular ao município.

No caso de Volta Redonda, enquanto objeto de estudo, a afirmação factual de que a usina embalada pelo critério econômico justificou o surgimento da cidade adquire um duplo caráter:

[...] em primeiro lugar, por tratar-se de cidade de um país onde o modo de produção capitalista é o dominante; em segundo lugar – o que lhe confere especificidade –, por se constituir num núcleo urbano criado e desenvolvido em função de uma unidade de produção, a usina da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), implantada por iniciativa do Estado (FONTES, LAMARÃO, 2006, p. 241).

Assim, como uma das principais siderúrgicas do país, a CSN é fundamental para o setor siderúrgico brasileiro. Ela produz uma ampla gama de produtos de aço, que são utilizados em várias indústrias, incluindo construção civil, automobilística, energia, infraestrutura e manufatura.

2.4 ARCABOUÇO LEGISLATIVO: INFLUÊNCIA E IMPORTÂNCIA NO CONTEXTO MUNICIPAL

A estrutura político-administrativa brasileira, se constitui como uma federação, é formada por três esferas: União, Estados e Municípios (BRASIL, 1988).

Assim sendo, quando se trata de satisfazer o interesse de uma população local, a proximidade entre o município e a população influencia a tomada de decisões, que são tomadas pelos vereadores e com vetos e aprovações do prefeito do município.

Os Municípios, nesta estrutura federativa, têm papel de destaque, pois são vistos como os que melhor podem atender às demandas da população, por estarem mais próximos de seus problemas e, supostamente, de suas soluções (GERIGK; CLEMENTE; TAFFAREL, 2011, p. 3).

Desta forma, pode-se assumir que os municípios são a esfera com a maior capacidade de identificar as necessidades de seus munícipes, cabendo a essa esfera, aplicar os melhores meios para identificar tais necessidades, e assim considerá-las.

As necessidades são identificadas por dados e pesquisas que conseqüentemente são bases para a formulação de legislações municipais que possam contemplar direitos, reconhecer deveres, bem como na utilização de serviços, patrimônios e afins.

Nesse processo de construção de legislações para o município, conforme a Lei Orgânica de Volta Redonda e em conformidade à CRFB/88, a criação de instâncias participativas possibilitou uma maior inserção da sociedade civil nos processos decisórios referentes as políticas públicas, nesse caso as municipais, de forma conjunta ao poder público, abrindo precedentes para que a população pudesse realizar a fiscalização e o controle social sobre as ações governamentais, exercendo uma cidadania ativa.

Como participação e controle social efetivos entende-se o envolvimento da sociedade juntamente ao poder público nos processos de deliberação e tomada de decisão em torno das políticas públicas e no acompanhamento da gestão dos recursos públicos para que estes atendam aos interesses da população da melhor maneira possível (FONSECA, 2019).

A participação social nas políticas públicas é fundamental para garantir a efetividade e a legitimidade das ações do Estado. A participação dos cidadãos nas decisões governamentais é um princípio democrático e um direito previsto na Constituição Federal de 1988.

Existem diversas formas de participação pública, como audiências públicas, consultas populares, plebiscitos e manifestações populares. Essas formas de participação podem ser realizadas em diferentes momentos do processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas.

Além disso, há diversas instâncias de participação popular que são previstas na legislação brasileira, como os conselhos municipais, estaduais e nacionais, que têm como objetivo envolver a sociedade civil na formulação, execução e monitoramento de políticas públicas em diferentes áreas, como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, entre outras.

A participação social nas políticas públicas é importante porque permite que os cidadãos possam influenciar nas decisões governamentais, contribuir com informações e experiências, além de fiscalizar as ações do Estado. Isso possibilita que as políticas públicas sejam mais adequadas às necessidades e demandas da população, e que haja maior transparência nas ações do governo, neste caso o municipal.

Em relação à organização do município, a Lei n.º 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais relativas à Política Urbana.

Acrescenta-se a Lei Orgânica Municipal – LOM no estudo, pois:

A Constituição de 1988 inovou ao elevar os municípios à condição de ente federado. Como consequência, definiu, pela primeira vez na história das constituições brasileiras, a competência para que cada município elabore a sua Lei Orgânica Municipal, fruto de um poder constituinte derivado. Este empoderamento é o que consubstancia a denominada autonomia auto-organizatória dos municípios brasileiros, que se soma à autonomia política, administrativa, legislativa e financeira dos entes locais (CORRALO; CARDOSO, 2016, p. 02).

Assim, entendemos que conhecer as normas municipais de organização e planejamento nos dá um panorama do que o município deseja estabelecer como direito à cidade em âmbito meramente normativo, pois as normas acabam por englobar diversos aspectos da vida urbana essenciais ao convívio municipal.

Há o Plano Diretor, participativo, com duração de 10 anos, previsto na CRFB/88 e detalhado no Estatuto da Cidade, possui um papel densamente importante, tornando-se necessário analisar a sua efetividade no município, salientando os seus aspectos institucionais que precisam ser fortalecidos com a sua atualização, regulamentação e aplicação, para que seja cumprida a função social da propriedade urbana, e suas especificidades sejam acolhidas.

Portanto, o arcabouço legislativo municipal⁵ apresenta e direciona as atividades e ações que possam efetivar direitos e deveres naquele espaço, que estão na capacidade de organizar e planejar o desenvolvimento urbano municipal, promovendo a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos em relação ao direito à moradia.

Romeiro (2012) discorre sobre a necessidade de se pensar em política pública pautada no planejamento estratégico sólido. Isso envolve a definição de objetivos claros e mensuráveis, identificação de áreas prioritárias e avaliação dos recursos necessários para a implementação, bem como nos efeitos dessa política no território.

É imprescindível que exista uma legislação e regulamentação adequadas que estabeleçam os procedimentos e critérios para a regularização fundiária. Isso fornece uma base legal para as ações a serem tomadas. Além disso, a realização de mapeamentos e levantamentos detalhados das áreas a serem regularizadas é crucial no processo regulatório. Isso inclui identificar ocupantes e características da terra (ROMEIRO, 2012).

Ainda, periodicamente, é necessária uma avaliação dos resultados da política de regularização fundiária, identificando sucessos e desafios, ajustando o processo conforme necessário, principalmente nos aspectos ambientais, sanitários e de pavimentação, pelo cuidado e preservação (ROMEIRO, 2012).

2.4.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTATUTO DA CIDADE (LEI Nº 10.257/2001)

A Lei denominada Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001)

⁵ Embora existam outras leis municipais de ordenamento territorial muito importantes, como lei de parcelamento, lei de uso e ocupação do solo, lei de zoneamento, nos ateremos às citadas neste subitem.

estabelece normas que regulam “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” e reforça, nos artigos 9 e 10, o conteúdo do artigo 183 da Constituição Federal sobre a questão do direito de propriedade imobiliária, abordando as questões de uso do imóvel urbano por uma família por cinco anos ou mais e os direitos dessa família sobre a propriedade, configurando a usucapião (BRASIL, 2001).

De acordo com o artigo 1º, parágrafo único do Estatuto:

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (ESTATUTO DA CIDADE – LEI Nº 10.257, 2001).

Os objetivos do Estatuto compreendem mudanças jurídicas, urbanísticas, ambientais, sociais, econômicas, para melhorar tanto a condição de vida dos indivíduos que vivem de forma precária, quanto o bem-estar de toda a sociedade urbana.

É de valia ressaltar que o Estatuto da Cidade trouxe importantes instrumentos para a regularização fundiária urbana no Brasil, contribuindo para o acesso à moradia digna e para a redução dos conflitos socioambientais nas cidades, como a usucapião e Concessão especial de uso para fins de moradia (FERNANDES, 2013).

Tem-se ainda os instrumentos para a função social da propriedade:

- Desapropriação;
- Preempção;
- Parcelamento, Edificação ou utilização compulsória.

A lei caracterizou a função social da propriedade urbana, estabelecendo que o uso da propriedade deve atender aos interesses coletivos e à justiça social, incluindo a garantia do direito à moradia adequada. Dessa forma, a lei permitiu que as autoridades municipais utilizassem instrumentos de intervenção na propriedade, como a desapropriação e a concessão de uso, para fins de interesse público, como a regularização fundiária (LARCHER, 2017).

Outro importante instrumento previsto no Estatuto da Cidade é o

parcelamento, edificação ou utilização compulsória, que permite que o poder público exija dos proprietários o cumprimento da função social da propriedade, inclusive por meio da regularização fundiária (LARCHER, 2017).

Além disso, a lei instituiu o direito de preempção, que dá ao poder público o direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos em áreas de interesse social, como as destinadas à regularização fundiária. Esse instrumento é importante para evitar a especulação imobiliária em áreas cobiçadas e garantir que as áreas de interesse social sejam destinadas a fins habitacionais.

Outra medida prevista no Estatuto da Cidade é a concessão de uso especial para fins de moradia, que permite que as famílias que ocupam áreas públicas ou privadas, de forma pacífica e sem oposição, por no mínimo de cinco anos e com ocupação até 22 de dezembro de 2016, obtenham o direito de uso do imóvel, desde que atendam aos requisitos legais para a regularização fundiária (FERNANDES, 2013).

A lei prevê a criação dos Planos Diretores, uma vez que regulamenta o art. 183 da CRFB/88, os quais são instrumentos fundamentais para a gestão democrática das cidades.

Esses planos estabelecem as diretrizes para o uso do solo urbano e a organização das áreas urbanas, prevendo a destinação de áreas para a habitação de interesse social e a criação de instrumentos para a regularização fundiária, isso é um dever, mas que nem sempre acontece.

Assim, a regularização fundiária poderá acontecer, mesmo sem estar expressa no Plano Diretor, pois é uma importante ferramenta para a gestão urbana e pode influenciar diretamente a política de regularização fundiária em um município, garantindo que essa ação seja realizada de forma coerente com os objetivos de desenvolvimento sustentável e inclusão social da cidade, a partir de definição de diretrizes para a regularização; do zoneamento urbano; da participação da comunidade e na proteção de áreas ambientais e de risco.

Apesar dos desafios, o Estatuto da Cidade tem sido uma importante referência para a promoção da regularização fundiária no Brasil, mesmo com a necessidade de aprimoramento dos instrumentos previstos na lei, bem como de políticas públicas que garantam a implementação efetiva da regularização fundiária, com participação da sociedade e respeito aos direitos humanos e ambientais (MEDEIROS et al, 2021).

O artigo 46 do Estatuto da Cidade prevê que a regularização fundiária é uma das prioridades da política urbana, devendo ser promovida pelo poder público de forma integrada às políticas habitacionais, ambientais e de desenvolvimento urbano.

Além disso, o artigo estabelece as diretrizes para a regularização fundiária, destacando a importância da participação dos moradores e da garantia do direito à moradia digna, além da observância das normas urbanísticas e ambientais.

Dessa forma, é essencial discutir a regularização fundiária urbana como um elemento importante dentro do ordenamento urbano, já que a garantia do acesso da população de baixa renda à moradia digna e a integração dos diversos espaços que compõem a cidade devem ser uma prioridade.

2.4.2 LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO – LOM

A Lei Orgânica do município de Volta Redonda é de 05 de abril de 1990, sendo atualizada em 2022 pela Emenda nº 70, e disponibilizada pela Câmara Municipal de Vereadores. É por essa lei, que se tem os limites e a atuação na cidade, como na questão de zoneamento e território, na criação do Plano Diretor e na garantia dos direitos fundamentais aos cidadãos volta-redondenses.

Em seu art. 5º as premissas fundamentais da norma são apresentadas, para que o poder público municipal aja em favor dos cidadãos. Possui o propósito de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento e a igualdade como valores supremos da sociedade (VOLTA REDONDA, 2019).

Por isso, o artigo 182 da CRFB/88 estabelece que 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, e no caso, a regularização fundiária faz parte desse contexto de função social da cidade e bem-estar dos habitantes que ainda não estão em propriedades regularizadas.

Em relação à regularização fundiária:

A Lei Orgânica prevê em seu Artigo 255 que "o Município promoverá a regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda, mediante procedimentos que garantam o direito à moradia, o pleno acesso aos serviços públicos e equipamentos urbanos e sociais e o respeito ao meio ambiente" (VOLTA REDONDA, 2019, p. 55).

Para implementar essa política de regularização fundiária, a LOM prevê que o município deverá utilizar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como a usucapião urbana e a concessão de uso especial para fins de moradia, e também poderá adotar medidas para garantir a função social da propriedade urbana, como a desapropriação e a concessão de direito real de uso.

Nesse sentido, a LOM, em seu artigo 131, prevê que cabe ao município promover a regularização fundiária de áreas ocupadas de forma informal, garantindo a participação da comunidade e a observância das normas urbanísticas e ambientais.

Além disso, a Lei Orgânica de Volta Redonda prevê a criação de um Conselho Municipal de Habitação, com a finalidade de elaborar e acompanhar a implementação da política habitacional do município, incluindo a regularização fundiária. O Conselho deverá ser composto por representantes do poder público e da sociedade civil, assegurando a participação democrática na definição das políticas habitacionais.

Neste caso, o município possui a Companhia Municipal de Habitação – COHAB e ainda o Fundo Municipal de Desenvolvimento Habitacional Urbano, previstos no artigo 49 do Plano Diretor Municipal de 2008 (VOLTA REDONDA, 2008).

Em relação aos procedimentos para a regularização fundiária, a LOM prevê que eles devem ser simplificados e ágeis, garantindo a participação dos moradores e a observância das normas urbanísticas e ambientais. Também é previsto o estabelecimento de critérios para a seleção das áreas a serem regularizadas, levando em conta a existência de infraestrutura urbana e a localização próxima a serviços públicos e equipamentos sociais.

Além disso, estabelece que a regularização fundiária deve ser realizada de forma integrada às políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano, visando garantir o acesso à moradia digna e à cidade para todos os cidadãos. O artigo 57 da Lei Orgânica prevê que o município deve elaborar planos, programas e projetos para a regularização fundiária, em conjunto com a comunidade e com a participação do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Importante ressaltar que na atualização da LOM em 2022, não há citação ou previsão em relação à REURB.

2.4.3 PLANO DIRETOR MUNICIPAL

Notadamente o Plano Diretor Municipal possui um papel importante, salientando os seus aspectos institucionais que precisam ser fortalecidos com a sua atualização e aplicação, para que seja cumprida a função social da propriedade.

Osório (2002) menciona que para os principais objetivos da política urbana sejam buscados - quais sejam estes os de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, cumprimento da função social da propriedade, garantindo, dessa forma, circunstâncias dignas da vida urbana - nos termos do artigo 182 da Carta Magna de 1988, o Município tem como principal ferramenta o Plano Diretor.

Assim, como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor assume uma função de instrumento que estabelece as diretrizes para o uso e ocupação do solo, define as áreas de uso residencial, comercial, industrial e institucional, e estabelece as regras para a ocupação do espaço urbano.

O Plano Diretor deve ser elaborado com a participação da sociedade civil e ser atualizado no período de 10 anos, de acordo com as necessidades e demandas da cidade. Nele devem constar diretrizes de política urbana, critérios que avaliem se a propriedade está cumprindo sua função social, critérios para uso dos institutos criados pelo Estatuto da Cidade (OSÓRIO, 2002).

O Plano Diretor de Volta Redonda, Lei nº 4.441, de 06 de agosto de 2008, reconhece a importância do direito à moradia adequada e estabelece diretrizes para a promoção desse direito. Entre as medidas previstas no Plano Diretor, destaca-se a implementação de políticas habitacionais voltadas para a população de baixa renda, a regularização fundiária de áreas ocupadas de forma irregular e o controle do uso do solo, que busca garantir o acesso à moradia adequada.

Com isso, na Seção 2, parágrafo único do art. 7, do Plano Diretor de Volta Redonda:

Parágrafo único - As funções sociais da cidade são aquelas indispensáveis ao bem-estar de seus habitantes, incluindo: a moradia, a infra-estrutura urbana, a educação, a saúde, o lazer, a segurança, a circulação, a comunicação, a produção e comercialização de bens, a prestação de serviços, as manifestações artístico-culturais e a proteção, preservação e recuperação do patrimônio natural e construído (PLANO DIRETOR DE VOLTA REDONDA, 2008, p. 06).

Essa noção de função social da cidade tem origem no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que estabelece que a política urbana deve ser orientada pelo cumprimento da função social da propriedade e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Nesse sentido, a função social da cidade é entendida como a garantia do acesso à cidade para todos os seus habitantes, com oferta de serviços públicos de qualidade, acesso à moradia adequada, transporte público eficiente, áreas verdes, equipamentos culturais e de lazer, entre outros aspectos que contribuem para a construção de uma cidade mais justa e inclusiva, conforme o parágrafo único do art. 7º, acima referenciado.

Com destaque para os artigos 8º e 9º na Seção 3, o Plano traz a questão da função social da propriedade. E o texto:

Artigo 8º - A adequação do uso da propriedade imobiliária à sua função social constitui requisito fundamental ao cumprimento dos objetivos desta Lei, devendo o Poder Público Municipal e a sociedade assegurá-la.

Parágrafo único - Considera-se propriedade imobiliária, para os fins desta Lei, qualquer fração ou segmento do território de domínio privado ou público, edificado ou não, independentemente da localização, do uso ou da destinação que lhe for dada ou prevista.

Artigo 9º - Para cumprir sua função social, a propriedade imobiliária deve atender aos critérios de ocupação e uso do solo, às diretrizes de desenvolvimento urbano do Município no plano territorial e social e a outras exigências previstas em lei, mediante:

I. aproveitamento socialmente justo e racional do solo; II. utilização em intensidade compatível com a capacidade de atendimento dos equipamentos e serviços públicos; III. utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, bem como a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente e do patrimônio histórico, cultural, paisagístico, artístico e arquitetônico; .07 IV. utilização compatível com a segurança e a saúde dos usuários e dos vizinhos; V. plena adequação aos fins a que se destina, sobretudo em se tratando de propriedade pública; VI. utilização compatível com as funções sociais da cidade no caso de propriedade privada (PLANO DIRETOR DE VOLTA REDONDA, 2008, p. 06).

Ainda, o Plano contém um capítulo 2 com 3 artigos destinados à Política Municipal de Habitação e Regularização Fundiária:

Artigo 46 - A Política Municipal de Habitação e Regularização Fundiária fundamenta-se no direito à moradia digna como direito social como preceituado no artigo 6º da Constituição Federal e no preceituado nos artigos, parágrafos e incisos da Seção II, Capítulo II, Título V, da Lei Orgânica Municipal.

Artigo 47 – A Política Municipal de Habitação e de Regularização Fundiária tem por finalidade universalizar o acesso à moradia em condições adequadas de habitabilidade, priorizando os segmentos sociais mais vulneráveis, mediante a realização de ações de regulação urbanística e jurídico-fundiária, ampliação dos recursos voltados à produção de moradias de interesse social, desenvolvimento tecnológico e de alternativas construtivas ajustadas às realidades física, social, econômica e cultural das populações beneficiadas.

§ 1º - Entende-se ainda como finalidade da Política Municipal de Habitação e Regularização Fundiária a consecução de medidas efetivas quanto a implantação e universalização de infra-estrutura e a requalificação urbanística e ambiental das áreas de moradias populares

§ 2º - As ações no âmbito da Política Municipal de Habitação e Regularização Fundiária darão prioridade ao atendimento da demanda compreendida na faixa de renda de até 03 (três) salários mínimos

Artigo 48 - São objetivos da Política Municipal de Habitação e Regularização Fundiária: I. estimular a produção formal de habitações populares; II. priorizar, quando da construção de moradias de interesse social, as áreas já devidamente integradas à rede de infra-estrutura urbana, em especial as com menor intensidades de utilização; III. promover a progressiva eliminação do déficit quantitativo e qualitativo de moradias, em especial para os segmentos populacionais socialmente vulneráveis; IV. promover a melhoria das condições de habitabilidade à população de baixa renda compreendida como acesso, entre outras, à moradia, ao saneamento básico, ao lazer, à educação, à saúde e ao transporte coletivo de qualidade; V. criar normas especiais de parcelamento, de urbanização, de uso e ocupação do solo, de edificação e ambiental visando à regularização de assentamentos populares; VI. promover a regularização física e fundiária de assentamentos já consolidados e das unidades construídas, garantindo moradia digna às famílias de baixa renda; VII. integrar as ações específicas da política habitacional com as das demais políticas públicas de desenvolvimento urbano, econômico e social, favorecendo a implementação de ações integrais e sustentáveis; VIII. articular as instâncias municipal, estadual e federal de política e financiamento habitacional, para otimizar os recursos e para enfrentar as carências habitacionais; IX. propiciar de forma democrática a participação da sociedade civil na definição das ações e prioridades e no controle social da política habitacional; X. estimular as alternativas de associação ou cooperação entre moradores para a efetivação de programas habitacionais; XI. articular a atuação conjunta entre o Poder Público e a iniciativa privada na implementação de programas e projetos habitacionais de interesse social; XII. promover a engenharia e a arquitetura pública como forma de combater a informalidade na produção de habitação pelas camadas menos favorecidas da população (PLANO DIRETOR DE VOLTA REDONDA, 2008, p. 20-22).

Mesmo contemplando de forma explícita a regularização fundiária e a habitação no município de Volta Redonda, o texto da lei sancionada em 2008 ficou muito genérico chegando por vezes a reproduzir o texto do Estatuto da Cidade, inclusive com relação aos instrumentos urbanísticos que precisariam de leis para serem aplicados (MOREIRA et al, 2014).

Diante disso, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano – IPPU⁶ deu início em abril de 2017 a revisão do Plano Diretor e da legislação urbanística. Sendo que o processo de revisão da lei do Plano duraria até dezembro de 2018 (MARQUES, 2020).

Dessa forma, a prefeitura municipal institui por meio do Decreto 14.300/17 o grupo de trabalho para planejamento das atividades de revisão da lei do Plano Diretor. O Decreto determina que as atividades de revisão do Plano devam ter “ampla participação social, transparência e atender às diretrizes do Estatuto e demais legislações”. E que o grupo de trabalho deve ser composto por representantes do executivo e da sociedade (MARQUES, 2020).

Destaca-se, que dentro do capítulo que se destina a tratar do Plano Diretor no Estatuto da Cidade, o parágrafo 4º do artigo 40 elenca formas pelas quais os poderes legislativo e executivo municipais deverão garantir a participação popular no processo de elaboração do plano e fiscalização do seu cumprimento (CAVALCANTI, 2018).

Assim, verificam-se em três incisos do art. 20, da Lei 4.441/2008 (Plano Diretor de Volta Redonda), os instrumentos das audiências públicas e debates, devidamente realizadas com participação da população e dos demais segmentos da sociedade; a publicidade dos documentos e informações produzidos, e o respectivo acesso a estes por qualquer interessado, conferindo, assim, força à participação popular no processo do planejamento municipal (CAVALCANTI, 2018).

Marques (2020) em sua pesquisa sobre a revisão do Plano Diretor de Volta Redonda menciona que optou-se em um primeiro momento por começar o processo de revisão pelas leis urbanísticas ao invés de se começar pela revisão da lei do plano diretor.

O processo de revisão da Lei do Plano Diretor conduzido pela Câmara Municipal pretendia garantir a participação de toda a sociedade e de todos os seus segmentos representativos por meio de reuniões temáticas e audiências públicas, corroborando com o Estatuto da Cidade e a participação popular. Inclusive, contou com a participação de alguns integrantes do IPPU.

⁶ O IPPU (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano) é um órgão municipal responsável por realizar estudos e planejamento urbano em Volta Redonda, visando o desenvolvimento sustentável do município e a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. O IPPU de Volta Redonda foi criado em 1970, e desde então vem trabalhando na elaboração de planos e projetos para o desenvolvimento da cidade.

Em maio de 2021 o Plano foi aprovado, no entanto, ainda não há publicação da Lei nos portais oficiais do município (Prefeitura Municipal e Câmara de Vereadores).

CAPÍTULO 3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA *IN LOCO*: AUTARQUIAS DE POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL, CONTEXTO SOCIOHISTÓRICO DA LUTA PELA MORADIA E O PROGRAMA ESCRITURA FÁCIL EM VOLTA REDONDA

3.1 COMPANHIA HABITACIONAL DE VOLTA REDONDA (COHAB-VR)

A Companhia de Habitação de Volta Redonda (COHAB-VR) foi criada em 31 de dezembro de 1964, no município de Volta Redonda/RJ, com o objetivo de promover a construção de moradias populares e o desenvolvimento urbano da cidade. Sua sede se localiza no bairro Aero Clube de Volta Redonda e atualmente, tem como presidente Almir de Souza Rodrigues (VOLTA REDONDA, 2023a).

A autarquia de política habitacional municipal, com 58 anos de fundação, atua como sendo “o braço do poder público municipal no desenvolvimento e gestão de políticas públicas voltadas para a habitação popular” (VOLTA REDONDA, 2018).

A responsabilidade da COHAB é atuar sob a demanda habitacional do município, através de pesquisas e análises, implementando projetos e no fomento de políticas públicas que sejam voltadas à moradia digna (VOLTA REDONDA, 2018).

Além disso, a COHAB também é responsável pelo Programa “Minha Casa, Minha Vida”, que é um programa de assistência do Governo Federal em parceria com os municípios (VOLTA REDONDA, 2023b).

A Companhia de Habitação de Volta Redonda, COHAB-VR, foi criada em 31 de dezembro de 1964, no início do governo militar, na forma de sociedade de economia mista, sob o controle da Prefeitura Municipal de Volta Redonda, tornando-se uma das primeiras companhias de habitação do Brasil. Fruto da emancipação de Volta Redonda, até então distrito de Barra Mansa, a COHAB-VR nasceu para suprir o déficit habitacional, causado pela implantação da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, que aumentou o fluxo de migração, pois a empresa empregava naquela época mais de seis mil trabalhadores. A população de Volta Redonda em 1950 era de apenas 35 mil habitantes, saltando em uma década para quase 90 mil (VOLTA REDONDA, 2023a).

Essa criação se deve ao desenvolvimento e expansão da CSN, e com as demandas habitacionais, principalmente para os trabalhadores da Companhia e seus familiares.

A questão da necessidade da moradia para os cidadãos, ligada ao conceito de planejamento urbano é anterior ao surgimento da siderúrgica em si, posto que ainda na década de 1940, na gestão do presidente Getúlio Vargas, quando Volta Redonda ainda era o 8º distrito de Barra Mansa, ocorreu um processo de transição que substituiu o antigo modelo econômico agrário (onde se cultivava e exportava café) para se investir na nova tendência econômica: a indústria, embalada num ideal desenvolvimentista, que prometia mais progresso através da modernização, alicerçada em um modelo urbano e industrial (ROSSATO, 2010).

Então esse processo cíclico que culminou na implementação da siderúrgica em Volta Redonda e na necessidade de moradia para muitos trabalhadores imigrantes é historicamente dialético e subsequente.

[...] A partir da construção de uma cidade operária que teve como objetivo atender as necessidades dos trabalhadores envolvidos com a obra da usina, e ao mesmo tempo, inculcar, no que se refere mais a uma questão ideológica, uma representação de que a companhia era completa, uma vez que os apoiava, tanto em termos econômicos, como sociais e culturais, criando dessa maneira uma relação de dependência entre os moradores da cidade e a usina (ROSSATO, 2010, p. 15).

Assim, a COHAB-VR foi criada para atender necessidades imediatas da indústria e do poder municipal, como uma instituição que trabalhasse especificamente para dirimir demandas e suprir a carência habitacional do município, atuando em diferentes frentes, desde a construção de conjuntos habitacionais, passando pela regularização fundiária, até a urbanização de áreas degradadas (MOTTA, 2007).

Pode-se dizer ainda, que a criação de um plano e de uma autarquia que construísse moradias para os trabalhadores foi uma maneira encontrada pelo Estado para forjar o controle e a dependência dos trabalhadores (MOTTA, 2007).

A construção de vilas operárias veio para tentar resolver o problema das moradias para os operários, que não encontravam boas condições nas cidades em crescimento. Essa construção também veio para que fosse exercido um maior controle sobre os trabalhadores por parte da empresa. Dessa forma, além de extrair a mais-valia do trabalhador, a empresa lucraria com a moradia, vendendo as casas ou cobrando aluguéis e exerceria um controle amplo sobre a vida do trabalhador. O fornecimento de moradias pela empresa também passou a ser utilizado como forma de intimidar o trabalhador para não lutar por melhores condições de trabalho e salário (MOTA, 2007, p. 33).

Entre as obras realizadas pela COHAB-VR, destacam-se o conjunto

habitacional do bairro São Luiz, inaugurado em 1957, com 1.200 unidades habitacionais, e o conjunto habitacional do bairro Retiro, com mais de 3.000 unidades habitacionais, entregue em 1968 (VOLTA REDONDA, 2023a).

Acrescenta-se, que entre 1965 e 1975, a COHAB-VR teve um trabalho voltado às famílias com menor renda, e assim foram construídas 1389 unidades habitacionais. Em 19976 foram construídas mais 1686 unidades. Em 1980 foram mais 2344 unidades para quem recebia até 3 salários mínimos, bem como 2971 para a faixa de 3 e 5 salários mínimos vigentes da época (VOLTA REDONDA, 2023a).

Além disso, a COHAB-VR também atuou na urbanização de áreas degradadas, como a revitalização do bairro Siderlândia e a construção do Centro Municipal de Cultura, localizado no bairro Aterrado. A empresa também desenvolveu projetos de regularização fundiária, como o projeto de regularização do bairro Vale Verde (VOLTA REDONDA, 2023a)

Em 1997, a COHAB-VR foi transformada em uma autarquia municipal, através da Lei Municipal nº 2.718/1997. Com a nova estrutura, a empresa passou a ter mais autonomia e recursos para ampliar sua atuação na área habitacional.

Os últimos empreendimentos da COHAB-VR foram em 1995 e 1999. O primeiro foi totalmente voltado para atender funcionários públicos municipais. Utilizando área própria da empresa, foram desenvolvidos blocos de apartamentos, com 36 unidades, na avenida Adalberto de Barros Nunes, Beira Rio. O outro empreendimento foi em parceria com a CSN, com a utilização no projeto de uma tecnologia em aço construindo 21 unidades no Conjunto Habitacional Santa Cruz, que também visou o atendimento de funcionários públicos municipais (VOLTA REDONDA, 2023a).

Demais empreendimentos: Padre Josimo, Vila Brasília, Açude I, Açude II, Fazendinha, Nova Primavera, Santa Cruz II, Caieira I, Casas Brancas, Coqueiros, Mariana Torres, Gleba I, Santo Agostinho, Cailândia, Morro Caixa D'Água, Vila Harmonia, Núcleo São Sebastião, Grotta do Germano, Vale da Alegria, Cantinho dos Peixes, Boca da Mata, Açude III, Caieira II, São Carlos, Rua J (Açude I), Jardim Imperial, Mane Garrincha, Estrada do Norte III, FICAM/VR, Rita Conceição, Grupo Pernambuco, Lotes Comerciais, situados em Volta Redonda (VOLTA REDONDA, 2023a).

Com o passar dos anos, a COHAB-VR ampliou sua atuação, atendendo a outras demandas habitacionais do município, como a construção de casas populares, a urbanização de áreas degradadas, a regularização fundiária e a elaboração de planos diretores.

Atualmente, a COHAB-VR é responsável pela gestão do Fundo Municipal de

Habitação e Interesse Social, que tem como objetivo captar recursos e investir em projetos habitacionais e urbanísticos no município de Volta Redonda. A companhia também atua em parceria com outras instituições públicas e privadas, visando a promoção de políticas habitacionais mais efetivas e sustentáveis.

3.2 FUNDO COMUNITÁRIO DE VOLTA REDONDA (FURBAN-VR)

Com o nome de Fundo Comunitário de Volta Redonda, fundado em 29 de novembro de 1988 pela Lei Municipal nº 2366, atualmente com 34 anos de fundação, possui o objetivo de promover o desenvolvimento urbano e social do município de Volta Redonda, no estado do Rio de Janeiro (CÂMARA DE VOLTA REDONDA, 2023).

A criação do FURBAN-VR foi motivada pela necessidade de planejar e executar ações que garantissem a expansão da cidade em harmonia com o meio ambiente, a melhoria da infraestrutura urbana e o atendimento às demandas sociais da população. O diretor geral é José Martins de Assis e a sede está localizada no bairro Aterrado (VOLTA REDONDA, 2018).

Entre os principais projetos desenvolvidos pelo FURBAN-VR, destacam-se a construção dos bairros Jardim Amália I e II, Belmonte, Vila Americana, além da urbanização de diversas áreas da cidade, como o bairro Aterrado e a Avenida dos Trabalhadores. O Fundo Comunitário também foi responsável pela criação de parques e áreas de lazer, como o Parque Municipal Fazenda Santa Cecília e a Praça Brasil (VOLTA REDONDA, 2022b).

Com o tempo, o FURBAN ampliou suas atividades para além da área urbana, desenvolvendo projetos de regularização fundiária em áreas rurais e de proteção ambiental, como a Área de Proteção Ambiental (APA) do Rio Paraíba do Sul (CHAGAS, 2021).

Ao longo dos anos, o FURBAN ampliou sua atuação para outras áreas, como a elaboração de planos urbanísticos, a gestão de parques e praças, a implantação de projetos de mobilidade urbana, entre outras atividades, em atuação com a COHAB-VR.

A atuação do Furban-VR no planejamento urbano é voltado a todas as obras de pavimentação, sanemaneto e revitalização, além de obras realizadas em áreas de risco, a participação em demais ações de planejamento urbano é com atuação

nesses tipos de obras, pesquisas e estudos ao uso do solo, principalmente em projetos de moradias populares.

Esse fundo é mantido pela Prefeitura de Volta Redonda, com repasses da mesma, além de repasses do governo federal, através de programas de habitação, como o Minha Casa Minha Vida e o Casa Verde e Amarela.

Salienta-se, de acordo com Lei 2366/88, art. 1º § 1º, que os recursos do FURBAN-VR são recursos orçamentários próprios; doações; outros recursos, de acordo com a legislação aplicável e resultados financeiros, ou seja, repasses da Própria Prefeitura e dos acordos/parcerias que são realizados.

O Portal da Prefeitura (2021) mostra que atual gestão municipal, outro acordo entre o governo municipal e o governo estadual foi realizado. O Programa Viver Melhor foi discutido, com o intuito de construir 70 unidades habitacionais. Com estimativa de R\$ 7 milhões de reais em obras, será preciso um projeto para que haja a concretização dessa parceria.

O valor estimado citado no parágrafo anterior será com recursos do Fundo estadual de habitação de Interesse Social – FEHIS, e a participação de FURBAN-VR e COHAB-VR serão necessários, pelo estudo de solo e meio ambiente realizado pelo FURBAN-VR, e a COHAB-VR apontará sobre a construção de moradias e o público-alvo do município a ser contemplado (PORTAL VR, 2021).

3.3 MOVIMENTOS PELA MORADIA EM VOLTA REDONDA: BREVE CONTEXTO

A história dos movimentos pela moradia em Volta Redonda, inicia-se no período de 1960-1990, anterior ao período de urbanização acelerada do município, a partir da década de 1990. Com o crescimento industrial e atração de migrantes de outras regiões do país, a demanda por habitação aumentou significativamente, e muitas famílias se instalaram em áreas irregulares e sem infraestrutura básica, como água, esgoto e eletricidade (ROSSATO, 2010).

O planejamento urbano já era uma questão desde antes da emancipação do então oitavo distrito de Barra Mansa, mas foi com a implantação do município de Volta Redonda, em 17 de julho de 1954, que foi criado o primeiro plano urbanístico da cidade a fim de estabelecer os primeiros traçados do espaço urbano que estava em processo de construção (ROSSATO, 2010).

Acrescenta-se que:

Esse plano não contemplava a cidade real como um todo, mas sim idealizava e se referenciava pela cidade planejada, criando assim, a fragmentação e segregação entre a cidade velha, baseada ainda nas atividades agropecuárias, e a cidade nova, planejada e idealizada (ROSSATO, 2010, p. 15).

Por isso, Volta Redonda é uma cidade com uma história bem peculiar, sendo de grande importância para o processo de industrialização brasileira, por abrigar a primeira Siderúrgica do país, com o seu desenvolvimento ligado diretamente à fundação e expansão dessa usina chama Companhia Siderúrgica Nacional – CSN (Usina Presidente Vargas), criada no governo do presidente Getúlio Vargas em 09 de abril de 1941. A cidade desenvolveu-se em torno das necessidades da CSN.

Segundo Fontes e Lamarão (2006, p. 248):

A configuração física da cidade espelha, de modo claro, o processo de organização do espaço. A conformação linear preconizada pelas condições de sítio e acabou convertida numa conformação “*radiocêntrica*”, tendo como foco a siderurgia. A praça com a sede da Prefeitura Municipal e a Igreja (símbolos em torno dos quais tradicionalmente as cidades do interior do Brasil se desenvolveram) foram substituídas em Volta Redonda pela onipresente Usina Vargas.

Quando a usina foi fundada pensou-se também em questões relacionadas à atração e permanência dos trabalhadores. Uma política de “assistencialismo” colocava os operários em certa dependência, fazendo com que se sentissem seguros e diretamente ligados à Companhia (ASSIS, 2013)

Dentre vários serviços prestados aos operários, destaca-se a Assistência Habitacional e Obras Sociais, que contribuiu para a construção da identidade dos moradores da Vila Operária com a empresa. Mesmo havendo diferenças na prestação dessa assistência quanto à remuneração e tempo de serviço, era a ideia da “família siderúrgica”, com o ideal de pertencimento à Usina (ASSIS, 2013).

Ainda,

[...] A política habitacional da CSN não contemplou todos os funcionários, assim, a divulgação da empresa na qual todos os empregados receberiam moradia (principalmente na política de atraco e fixação de mão-de-obra nos anos de 1940) nunca foi real, ficando restringida apenas ao contexto de

discurso oficial. De certa maneira, o *déficit* habitacional acabou sendo usado pela CSN para condicionar a entrega da moradia de acordo com os critérios de produtividade, bom comportamento, e para a fixação de categorias de funções estratégicas dentro da Usina (ASSIS, 2013, p. 96-97).

Além da política habitacional da empresa não atender à demanda de seus funcionários, suas etapas de expansão traziam cada vez mais trabalhadores para cidade. No fim de cada uma dela, a mão-de-obra que era dispensada, optava pela permanência na esperança de conquistar melhores condições de vida, ocupando áreas fora do espaço de atuação da Usina, pois o valor do aluguel ou a aquisição de uma área para erguerem suas moradias eram de mais “fácil acesso” (ASSIS, 2013).

Isso gerou uma oposição entre a chamada “Cidade Nova”, que mesmo após a emancipação da cidade continuou recebendo o “cuidado da usina”, tanto na infraestrutura quanto na manutenção de espaços de convivência social do metalúrgico, como chama “Cidade Velha”(ASSIS, 2013).

A chamada Cidade Velha na margem esquerda do Rio Paraíba do Sul cresceu desordenadamente, em um espaço que não deveria ser ocupado. É nessa direção que segue a poluição produzida pela Usina, interferindo na qualidade de vida dos moradores.

Esses loteamentos foram estabelecidos de forma “clandestina”, acarretando problemas quanto ao reconhecimento legal das famílias que estavam em posse. Eram dois “mundos” numa mesma cidade: dois espaços geográficos bem delimitados, submetidos a “governos” diferentes, nos quais a situação físico-urbanística e as condições de vida, por extensão, eram “flagrantemente contrastantes” (ASSIS, 2013).

Esses problemas foram crescendo criando um contexto de insatisfação por parte dos trabalhadores que viam na usina a segurança de uma vida econômica, social e cultural. Assim, em torno dessa insatisfação operária, iniciam-se os movimentos sociais que buscavam reivindicar melhorias em suas condições socioeconômicas (ROSSATO, 2010, p. 16).

Ainda assim, pode-se dizer que nos anos 1960, surgiram os primeiros movimentos sociais organizados por moradia em Volta Redonda, como a União das Associações de Moradores do Município de Volta Redonda (UAMVR) e a Associação dos Moradores do Bairro Santa Rita (AMBSR), que reivindicavam a

regularização fundiária e a construção de moradias populares para as famílias de baixa renda (FONTES; LAMARÃO, 2006).

Surgiram a seguir outros movimentos de moradia na cidade, como a Associação de Moradores do Conjunto Habitacional São Luiz, a Associação de Moradores do Bairro Retiro, a Associação de Moradores da Vila Americana, entre outros. Esses movimentos organizavam protestos, ocupações de terrenos públicos e privados e pressionavam as autoridades municipais e estaduais a adotar políticas habitacionais mais efetivas e inclusivas (FONTES; LAMARÃO, 2006).

Na década de 1970 houve uma elaboração preliminar de um plano diretor, com incumbências relacionadas ao processo de desenvolvimento do município e das ocupações irregulares no município (DIAS, 2003).

Mesmo com a implementação deste plano diretor, os problemas urbanos, como a desigualdade existente entre a cidade planejada e a cidade velha, continuaram, principalmente, pelo déficit habitacional que existia no município e que aumentava, cada vez mais, em função do número de trabalhadores que vinham de vários lugares do Brasil, acirrando ainda mais o problema das moradias e infraestrutura urbanas (DIAS, 2003).

Diante desse cenário, surgiram outros movimentos pela moradia em Volta Redonda. Em 1979, o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) realizou sua primeira ocupação de terreno, no bairro Santo Agostinho. O movimento reivindicava a construção de moradias populares e o reconhecimento dos direitos dos moradores de assentamentos informais (ROSSATO, 2010).

Na década de 1980, outros movimentos pela moradia surgiram em Volta Redonda, como o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF) e o Movimento de Moradia Popular (MMP). Esses movimentos realizaram diversas ocupações de terrenos e prédios públicos, reivindicando o direito à moradia digna e a implementação de políticas públicas voltadas para a população de baixa renda (ROSSATO, 2010).

Na década de 1990, com o agravamento da crise habitacional e a falta de políticas públicas adequadas, surgiram movimentos mais radicalizados, como o Movimento dos Sem-Teto (MST) e o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), que ocupavam terrenos públicos e privados e exigiam soluções imediatas para a moradia (ROSSATO, 2010).

Com a conclusão do processo de privatização da CSN em 1993, o município

estava diante de um crescente número de desempregados e a escassa oferta de terras para o seu desenvolvimento que resultou no aumento da especulação imobiliária (MARQUES, 2020).

Em 2009, com a criação de programas habitacionais como o Minha Casa, Minha Vida, os movimentos pela moradia em Volta Redonda passaram a atuar de forma mais institucionalizada, participando de conselhos municipais de habitação e se articulando com outras organizações da sociedade civil para cobrar a implementação de políticas habitacionais mais eficazes e inclusivas (ROSSATO, 2010).

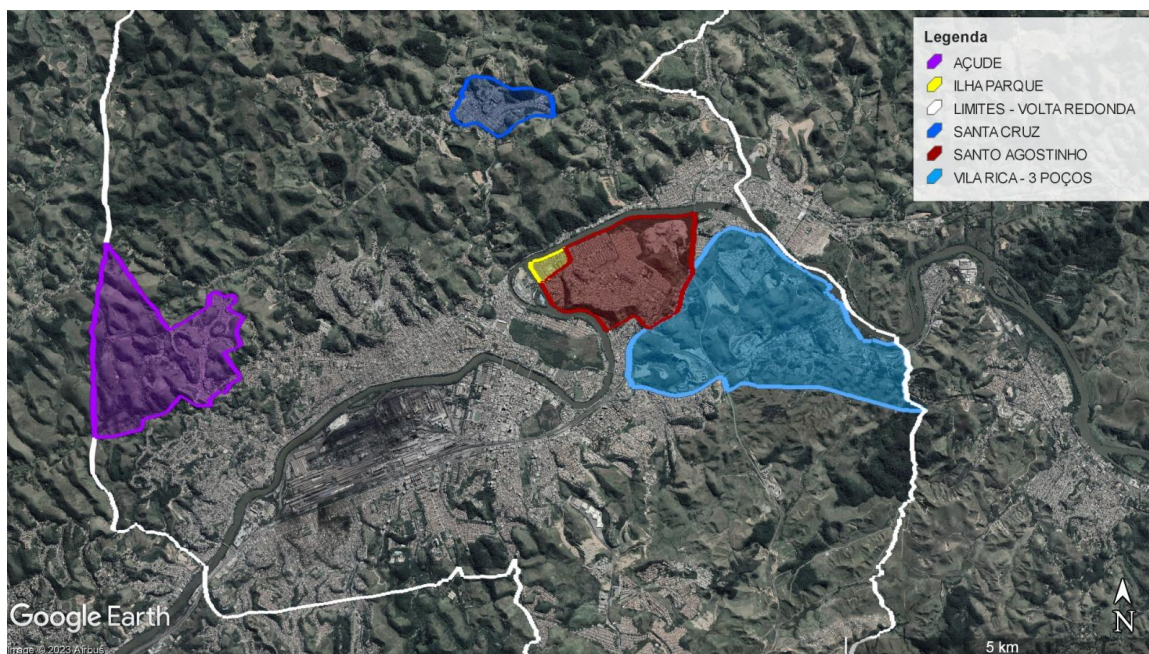
3.4 PROGRAMA ESCRITURA FÁCIL

O Programa Escritura Fácil foi criado pela Lei Municipal nº 5587/19 com início em 17 de outubro desse ano, , com o objetivo de promover a regularização fundiária de imóveis urbanos no município, considerados irregulares.

Essa idealização da política veio pelo levantamento de dados em relação às moradias, bem como na atuação da COHAB-VR e FURBAN-VR para moradia popular. O prefeito da época deu a notícia como uma grande ação de sua gestão (já faltando apenas 1 ano para findar seu mandato), já que o prefeito anterior e mais conhecido pela população, realizou construções de condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida, e ainda tinha-se a necessidade de regularizar moradias em bairros que se expandiram e tornaram-se centros comerciais, porém, com todas as moradias sem regularização, como nos casos do Ilha Parque e Vila Rica Três Poços.

Como já mencionado na Introdução desta pesquisa, o Programa destaca os bairros que serão contemplados: Santo Agostinho, Santa Cruz, Ilha Parque, Açude e Vila Rica – Três Poços (Figura 9).

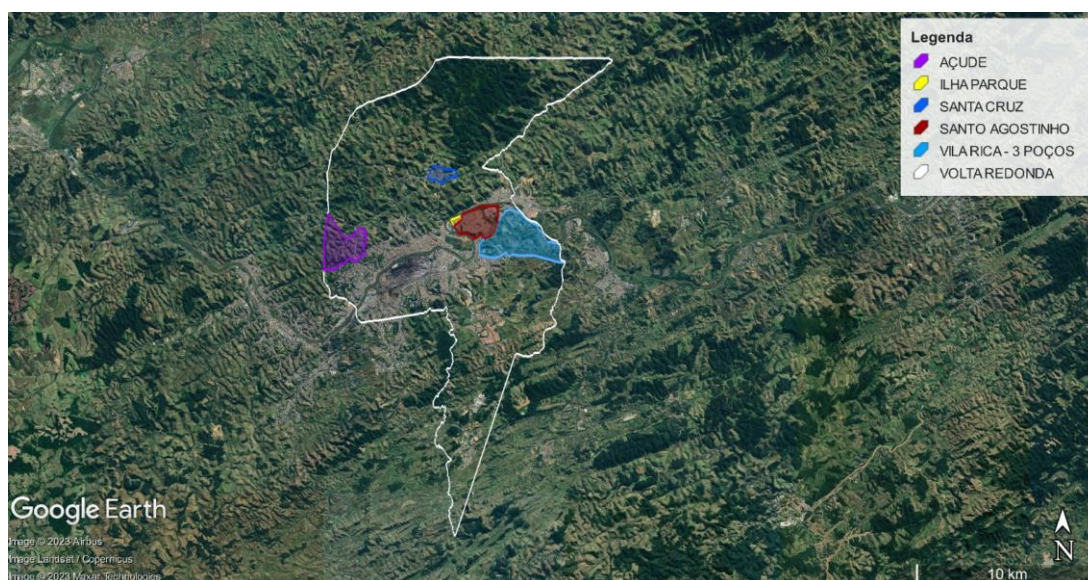
Figura 9: Os bairros contemplados pelo Escritura Fácil.



Fonte: Elaborado pelo autor.

A figura 10 a seguir, já mostra os bairros de acordo com os limites de Volta Redonda.

Figura 10: Bairros do Escritura Fácil e os limites de Volta Redonda.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os bairros escolhidos pelo contexto de formação territorial por posse dos terrenos, e pelo crescimento e desenvolvimento dos mesmos, sendo também

centros comerciais, como o Santo Agostinho. Santa Cruz e Três Poços, possuem o Condomínio Minha Casa, Minha Vida.

O programa foi criado com a promessa de regularizar imóveis de mais de 40 mil famílias que residiam em núcleos de posse (Figura 11). O programa foi coordenado pela COHAB-VR e FURBAN-VR, visando garantir a segurança jurídica e o direito à moradia para os cidadãos de baixa renda do município de Volta Redonda (ANOREG, 2020).

A figura 11 abaixo mostra a promessa do programa, veiculada no Diário Oficial do município.

Figura 11 – Escritura Fácil: Promessa de regularização.



Fonte: Diário Oficial do município – VR Destaque – 23.10.2019, p. 20. Disponível em: <<https://www.voltaredonda.rj.gov.br/vrdestaque/index.php>>.

O programa prometia oferecer atendimento gratuito para a população, com orientação e assistência técnica para a elaboração de documentos e procedimentos necessários para a regularização de imóveis (ANOREG, 2020).

De acordo com ANOREG (2020), entre as ações do programa, estariam:

- Identificação de áreas passíveis de regularização fundiária;
- Realização de levantamentos topográficos e elaboração de projetos técnicos;

- Elaboração de documentos e registros em cartório;
- Criação de inscrição imobiliária e geração de Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, com emissão de guia de pagamento no valor mínimo de R\$ 149,00.
- Concessão de isenções e incentivos fiscais para regularização.

Em entrevista no dia 05 de dezembro de 2019 à Rádio 88 FM, no programa do apresentador Dário de Paula, o então prefeito Samuca Silva explicou o objetivo e ação principal do programa, que vale ser destacado na presente pesquisa (SEPLAG-VR, 2019).

Nessa entrevista com duração de 3 minutos e 7 segundos, o prefeito apresenta a ideia principal do Programa Escritura Fácil, que é de facilitar a regularização do imóvel dos cidadãos de Volta Redonda com renda de até 2 salários mínimos (SEPLAG-VR, 2019).

Ainda, destaca-se a fala de Samuca Silva em relação ao que ele chama de primeiro passo no Programa (SEPLAG-VR, 2019).

Para que possamos dar a titularidade de posse, é preciso ter inscrição imobiliária na Prefeitura; e realizamos durante 2 anos um trabalho de pesquisa e reconhecimento dessas áreas de posse e identificação dos terrenos. Com base nisso, fizemos a inscrição imobiliária daquele imóvel, para que o proprietário possa fazer jus no cadastro da prefeitura.

Com essa fala do prefeito em relação ao primeiro passo para a regularização do imóvel de posse, há uma concordância com uma das ações do programa apresentado por ANOREG (2020), quando aponta o pagamento de IPTU inicialmente, mesmo sem a escritura do imóvel.

Ainda, nessa mesma entrevista o prefeito destaca que:

O IPTU foi cobrado pelo valor da terra, pelo tamanho do lote, na menor tarifa, e partir disso, reconhecendo o direito de posse do proprietário, ninguém tira mais, pois em outros locais e/ou outras prefeituras, vejo tratores entrando, pedindo reintegração de posse. Nós aqui fizemos o contrário, reconhecemos o titular da posse e emitimos o carnê de IPTU, para que as pessoas possam ter o seu direito garantido (SAMUCA SILVA ENTREVISTA AO PROGRAMA DÁRIO DE PAULA, 2019).

Em relação a esse segundo momento de fala do prefeito no programa Dário de Paula, ele aponta esse reconhecimento do imóvel pela inscrição imobiliária e

geração de carnê de IPTU. Assim, em pesquisa feita sobre o reconhecimento do direito de propriedade pelo IPTU, tem-se:

À luz apenas da CRFB/88, apenas a propriedade poderia ser fato gerador de tributação, enquanto o CTN informa que o IPTU tem como hipóteses de incidência *"a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município"* (SILVA et al, 2021).

Por isso, compete aos municípios instituir o IPTU, conforme o artigo 156, I, da CRFB/88, além de ser apresentado no Código Tributário Nacional – CTN, Lei nº 5.172/66, nos artigos 32 a 34, com destaque para o 32: "o contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título" (SILVA et al, 2021).

Mesmo com esse reconhecimento mediante titularidade no IPTU, há outras exigências e procedimentos que devem ser feitos para que de fato haja o reconhecimento legal do direito de propriedade, que era, afinal, o objetivo da política. Pela entrevista feita com a servidora do município, essa não seria a primeira etapa do processo, pois geraria apenas ônus aos participantes do Escritura Fácil.

Inscrições imobiliárias e cobranças de IPTU apenas geram arrecadação para o município, e não resolve a situação da irregularidade fundiária⁷, por isso, a pesquisa traz no primeiro capítulo os instrumentos e procedimentos da REURB, para que seja vista cada etapa do processo de regularização. Nesse caso do Escritura Fácil, algumas etapas foram suprimidas, pela promessa de ser algo ligeiro e eficaz, o que não ocorreu de fato.

No terceiro e último momento da entrevista, Samuca Silva explica que após isso é preciso ter a escritura pública do imóvel⁸, por isso fez mutirão no Estádio Raulino de Oliveira, com atendimento de segunda à sábado, no horário de 08h às 13h, para que as pessoas notificadas pudessem comparecer munidas de documentos pessoais, como identidade, Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, comprovante de endereço, além de destacar que pessoas com renda até R\$ 1800,00 (hum mil e oitocentos reais), ganhariam o projeto de engenharia e arquitetura, para que o proprietário pudesse dar entrada da escritura no cartório (SEPLAG-VR, 2019).

⁷ Como descrito acima, o fato gerador do IPTU pode ser a posse, e não apenas a propriedade. Assim, a cobrança de IPTU não reconhece nem gera, por si, o direito de propriedade.

⁸ Que seria o título de legitimação fundiária

Conforme o Portal de Volta Redonda (2019), a certidão de regularização fundiária (CRF) será entregue após a vistoria da equipe da Prefeitura, confirmando assim os dados de posse. Com esse aval da vistoria, que o possuinte deverá realizar o projeto de arquitetura e engenharia, porém, possuintes com renda até R\$ 1800,00 seriam isentos de pagamento do projeto, conforme anunciado pelo prefeito no programa Dário de Paula.

No primeiro mês de mutirão no Estádio Raulino de Oliveira houve um número expressivo de atendimentos (Figuras 12 e 13), com destaque para a fala do prefeito: “Já são 2085 atendimentos feitos pela nossa equipe. São mais de duas mil famílias próximas de realizar seu sonho de ter o imóvel regularizado” (VOLTA REDONDA, 2019).

Ressalta-se que os números divulgados de atendimentos, cadastros e entrevistas, com divulgação em portais online serviram de propaganda, pois não se tem confirmação desses números e nem acesso aos cadastros, apenas o que de fato está divulgado.

Figura 12 – Atendimentos realizados no Estádio Raulino de Oliveira.



Fonte: <https://www.voltaredonda.rj.gov.br/images/09-11_escritura_3.jpeg>.

Figura 13 – Atendimentos realizados no Estádio Raulino de Oliveira



Fonte: <https://www.voltaredonda.rj.gov.br/images/2019/10_Outubro/31-10_Escritura_Fcil_1.jpeg>.

As fotos inseridas na pesquisa estão disponíveis no Portal da Prefeitura do município e também disponíveis na internet e nos portais de notícias da região.

As imagens acima mostram o atendimento realizado, com dúvidas sendo sanadas e o preenchimento da ficha de cadastro para registro da inscrição imobiliária.

A reportagem divulgada no Portal da Prefeitura (2019) apresenta alguns relatos de participantes que foram ao mutirão:

De acordo com Edicionina Marciano, moradora do bairro Mariana Torres há mais de 30 anos, a ação vai mudar a vida de muitas pessoas. “É muito bom ter essa oportunidade. Agora eu vou ter a tão importante documentação do meu terreno”, comemorou.

Para o Carlos Henrique Detoni, morador do Retiro, o ‘Escritura Fácil’ vai trazer segurança para sua família. “Vai ser um alívio. É uma herança que eu vou poder deixar para os meus filhos. A gente nem podia construir muita coisa e melhorar nosso imóvel por medo”, lembrou.

Ela viu que o prefeito ia enviar pelos Correios um documento para todos os moradores de área de posse e comentou que agora eu teria uma escritura e seria dono do terreno. Ela ficou toda alegre, satisfeita. Vou ter que pagar um imposto por ano, mas para nós é bom, porque a gente sabe que tem uma garantia, um documento”, contou Sr. João, que mora no Santo Agostinho há 19 anos sobre a felicidade de sua esposa.

Acrescenta-se a fala do vereador Edson Quinto, na época presidente da Câmara Municipal de Vereadores, e membro da coordenação do Programa Escritura

Fácil.

“É tão importante esse momento. Nós que sempre fomos da periferia sabemos que as pessoas ficam a todo tempo querendo ter seu documento. Elas não querem ficar a vida toda sem ele. Foi um gol de placa da prefeitura e parabênzo o prefeito Samuca Silva pela iniciativa de colocar essa equipe aqui para receber todas essas pessoas que estão nessas áreas de posse em nossa cidade”, afirmou o vereador.

Com destaque para as falas do prefeito, do vereador Edson Quinto e de alguns que fizeram a inscrição no mutirão realizado no estádio, compreende-se que o programa tinha o objetivo principal de contemplar de forma menos burocrática (“fácil”) a regularização fundiária, e através de publicações disponíveis em portais de notícias e entretenimento, o atendimento ocorreu entre outubro de 2019 e janeiro de 2020.

“Ainda, pessoas que não foram notificadas, mas estão localizadas em áreas de posse e que compareceram ao mutirão, foram acolhidas e deram entrada no cadastro”, afirma o prefeito Samuca Silva (VOLTA REDONDA, 2019).

Valente (2020) através do Portal Tribuna Livre VR, apresentou a solenidade organizada no dia 05 de janeiro de 2020 para a entrega das primeiras 29 certidões de regularização fundiária. Ainda, acrescenta que até a data já tinham sido atendidos 3,2 mil famílias.

As primeiras 29 famílias atendidas e contempladas com o certificado são dos seguintes bairros: Acampamento Parque São Jorge e bairro Santo Agostinho. Os primeiros moradores a receberem o título das mãos do prefeito foram Ivani Aparecida Cândida dos Santos e Márcio Antônio da Silva de Jesus (VALENTE, 2020).

Figura 14 – Ivanir e o Prefeito Samuca Silva – Entrega da certidão de regularização fundiária.



Fonte: <<https://tribunalivrejornal.com.br/titulos-propriedade-volta-redonda/>>.

Pela imagem, observa-se que a certidão entregue é um certificado de propriedade, com os dados do proprietário, inscrição imobiliária criada e assinatura do prefeito. É um reconhecimento do poder público municipal da propriedade que antes era posse.

Com os documentos pessoais, o certificado de propriedade, o projeto de arquitetura e engenharia, o contemplado já poderia procurar o cartório de notas e dar entrada na escritura pública e definitiva do imóvel. Ação esta presente em falas do ex-prefeito, que na prática não ocorreu de fato, e não há informações desses certificados, segundo servidores da COHAB-VR e FURBAN-VR.

Na figura 15, há os 29 primeiros contemplados que receberam a certidão de regularização fundiária (certificado de propriedade).

Figura 15 – Os 29 primeiros contemplados com a certidão de regularização fundiária.



Fonte: <https://odia.ig.com.br/midias/jpg/2020/01/05/1200x670/1_escritu-15014160.jpg>.

Valente (2020) ainda acrescenta que foi assinado entre a prefeitura e os promitentes compradores um contrato particular de promessa de compra e venda de terreno, que serviria de título para o registro de propriedade, além da quitação do lote, conforme prevê a lei 6766/79), que dispõe sobre uso e parcelamento do solo.

Após janeiro de 2020 não há mais registro e/ou informações sobre o Programa, sendo que as notícias e informações disponíveis são dos meses de outubro de 2019 a janeiro de 2020.

Em busca pelos contemplados, inicialmente na Prefeitura e suas autarquias, não há informações desses certificados de propriedade e nem dos 27 contemplados. Há uma ressalva para os dois nomes mencionados (Ivani Aparecida Cândida dos Santos e Márcio Antônio da Silva de Jesus), que foram identificados, mas não quiseram falar sobre e nem serem entrevistados.

3.5 ENTREVISTAS

Aqui, serão apresentadas as 3 entrevistas que foram realizadas como pesquisa de campo, salientando a importância da regularização fundiária no

município, bem como no acesso ao direito à moradia digna, além de trazer informações, sob a luz de cada participante, a respeito do Programa Escritura Fácil.

Mesmo sendo apenas 3 entrevistas, cada uma corresponde a uma representaçõesocialmente diferente, sendo a primeira realizada com uma participante do Programa (entrevistada 1); a segunda com um líder do movimento pela moradia digna no município (entrevistado 2); e a terceira com uma servidora do município, que atuou no cadastro no Estádio Raulino de Oliveira (entrevistado 3). Optou-se por manter o sigilo de todos os entrevistados e identificá-los apenas com uma numeração, da forma posta neste parágrafo.

Além disso, as respostas fazem parte de 3 eixos, conforme descrito na metodologia e no anexo com as 12 perguntas que compõem o questionário.

Eixos:

- Expectativa sobre a política.
- Visão dos entrevistados
- Fracasso e/ou descontinuidade da política

3.5.1 PARTICIPANTE DO PROGRAMA ESCRITURA FÁCIL

Eixo 1: Expectativa sobre a política

A participante do Programa escritura Fáci (entrevistada 1), aceitou o convite para responder às perguntas, compartilhar as experiências e/ou vivências que teve, além de expor sua visão a respeito do programa e da descontinuidade dele.

A participante é moradora do bairro Santo Agostinho, em Volta Redonda, há 42 anos.

A situação jurídica do imóvel mantém-se como posse , e atualmente não possui inscrição imobiliária e por isso a entrevistada 1 não paga IPTU.

Em relação à participação de eventos e/ou discussões sobre regularização fundiária, a entrevistada teve conhecimento apenas do Escritura Fácil, não participando de nenhum outro programa e/ou iniciativa. Ela não é militante e nem participa de grupos e/ou movimentos pela moradia no município.

Seu olhar sobre o Escritura Fácil foi de funcionalidade e celeridade de todo o

processo de regularização de seu imóvel. Viu uma oportunidade em tornar o imóvel legal diante do poder público, para que assim tivesse mais garantias legais.

Eixo 2: Visão da entrevistada

Como dito em relação a eventos ou discussões sobre regularização fundiária, a entrevistada 1 respondeu que não conheceu nenhum outro programa no município que tratasse dessa situação.

Não houve reuniões para os participantes do Programa, apenas a ida ao mutirão no Estádio Raulino de Oliveira, para cadastro e registro na prefeitura. O segundo encontro, ela diz que funcionários do Programa estiveram em sua casa no início de janeiro de 2020, conversando com ela para confirmação das informações e para medir o terreno.

Ela disse que ficou a promessa de dar andamento, bem como na gratuidade do projeto de arquitetura e engenharia do imóvel, para que ela pudesse dar entrada no cartório de registro de imóveis do município, porém, isso não aconteceu.

Desde então não entraram em contato com ela. Ela afirmou também que retornou ao Estádio em fevereiro de 2020 e não tinha mais a equipe lá, foi também à FURBAN-VR e COHAB-VR, e não sabiam dar uma posição a respeito da próxima etapa.

Já o objetivo do programa era de ajudar os menos favorecidos na regularização fundiária, destaca que isso foi até um certo ponto de todo o processo, depois ficou sem nenhuma assistência e/ou explicação.

O Programa tinha como foco a regularização fundiária, e não foi falado de questões ambientais, de saneamento, segurança pavimentação e/o qualquer coisa a respeito de aspectos externos da propriedade, apenas no registro na prefeitura e na escritura.

Eixo 3: Fracasso e/ou descontinuidade da política

Comenta que o principal problema na efetividade em programas de regularização fundiária é o prefeito e a sua gestão, pois conversando com a atendente que estava fazendo o cadastro, ela disse que eles ganhavam pouco pela magnitude do Programa, mas encararam essa iniciativa como um desafio em favor

dos menos favorecidos.

Ela disse que realmente o Programa realmente era fácil, apenas realizar o cadastro e seguir com o que era falado, que a escritura era um “alvo” mais próximo e uma realidade na vida dessas pessoas.

Em relação à descontinuidade e possível fracasso do Programa, ela diz sobre a interferência do atual prefeito e desinteresse em continuar. Ainda, 2020 foi início da Pandemia do Coronavírus (Covid-19), em março, bem como em ano eleitoral.

Por conta do agravante da pandemia no Brasil e no mundo, a entrevistada 1 acredita que o olhar e a gestão de Samuca (que já estava no último ano), teve que ser direcionado às campanhas do “fique em casa” e no próprio entendimento e preparação de equipes e dos hospitais para os casos que podiam surgir.

Ela finaliza dizendo na importância desse Programa para os que estão na condição de propriedade irregular, e que ele poderia retornar.

3.5.2 ATIVISTA DO MOVIMENTO DE LUTA PELA MORADIA

Eixo 1: Expectativa sobre a política

O entrevistado 2 tem 54 anos de idade, é líder do Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM, sendo que está no MNLM desde 2009, no entanto, desde os 25 anos participa das ações voltadas em favor pela moradia digna em Volta Redonda.

Ele aceitou o convite para responder às perguntas, compartilhar as experiências e/ou vivências que teve, além de expor sua visão a respeito do programa e da descontinuidade dele, ainda em enfatizar a importância desse tema e de ações voltadas à regularização fundiária em Volta Redonda, também aceitou ser mencionado na pesquisa.

Ele mora em Volta Redonda há 52 anos, vem de uma família de posseiros, o imóvel dele é oriundo de posse. Além de ser coordenador do MNLM, ele também é coordenador da ocupação Nove de Novembro no bairro Santo Agostinho. Por isso, salientou que possui experiência com eventos e discussões sobre regularização fundiária, até mesmo como convidado.

O entrevistado diz que o Escritura Fácil é um programa eleitoral que não resolve a questão fundiária e especificamente a dos posseiros. Há em Volta

Redonda o FURBAN-VR, que foi gestado desde 1985 no governo de Benevenuto dos Santos Neto, e foi sancionada a Lei do Desfavelamento que tinha por razão a urbanização das áreas de posse.

Foi dessa discussão que saiu o FURBAN-VR, que veio para transformar a área de posse em decência de moradia na ação política institucional e sob o controle dos moradores organizados em conselhos. E o tal do “Escritura Fácil” veio para mascarar o que o FURBAN não conseguiu fazer principalmente do governo do Neto.

“O Neto mudou a razão do FURBAN ao acrescentar a expressão “ou”. O FURBAN nasceu para regularizar a área de posse, mas, com o tal do “ou”, agora ele tem a razão para regularizar a área de posse ou não. E o Samuca criou o Escritura Fácil para cobrar impostos de áreas de posse”.

Ele diz que conversou com uma amiga que trabalhou no FURBAN-VR e ela disse que o Escritura Fácil visava cobrar IPTU dos imóveis nas áreas de posse, que o nome do titular do imóvel foi levantado a partir dos endereços do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Volta Redonda – SAAE-VR, ignorando o cadastro do FURBAN.

Ele afirma que quiseram fazer as escrituras de todo o município ao mesmo tempo, e não fizeram cadastro indo às ocupações, não fizeram a topografia dos imóveis, e inverteram a ordem da titulação. O IPTU só pode ser cobrado quando o imóvel foi titulado definitivamente.

Eixo 2: Visão do entrevistado

Na pergunta sobre existência de alguma ação ou programa antes do Escritura Fácil, o entrevistado 2 menciona que só o do FURBAN-VR, que na prática foi escamoteado. Os conselheiros foram cooptados e transformados em tarefeiros que faziam ou terceirizavam as obras para si.

As obras que deveriam ficar nas mãos dos moradores da comunidade eram destinadas à empresas, e a a autonomia do FURBAN, sua história, os lutadores, e o avanço do governo CLINGER de 1988...tudo foi jogado no lixo, afirma o ativista.

Ele acrescenta que a regularização fundiária foi precarizada nos governos de Neto e de Samuca.

No caso de reuniões e/ou participações em decisões sobre o Escritura Fácil, o ativista disse que não participou.

Na relação do Escritura Fácil com o Plano Diretor, ele diz que o Plano também foi subvertido e agora inclusive estão tentando mudá-lo de acordo com os exploradores imobiliários, tais como CSN e construtoras, inclusive, destaca no processo e morosidade na elaboração do novo Plano Diretor do município.

Em sua visão, o Programa está de acordo com a exploração imobiliária e não às condições de saneamento, pavimentação ou meio ambiente.

Eixo 3: Fracasso e/ou descontinuidade da política

Nesse eixo, respondeu às duas perguntas, fazendo uma relação aos programas de regularização fundiária de maneira geral em outros municípios estados, com o Escritura Fácil de Volta Redonda.

O ativista discorre que há falta de interesse político, econômico e aliançado com os exploradores imobiliários no município. Sob a ótica dele não há um atendimento e direcionamento digno à função social da terra, além de atendimento humanizado e voltado aos pobres e com propriedades irregulares no município.

Destaca que falta mobilização do povo e num contexto atualizado, há necessidade de resgate do sentido político igualitário e democrático, com mobilização, discussões, eventos e ações que possam corroborar com o direito fundamental de moradia dos indivíduos.

Ele diz que é preciso ter um olhar atento a qualquer tipo de marginalização de classes, na superexploração de classes e na burocratização nos processos que envolvam o Estado e a regularização fundiária. Só assim haverá efetividade nesses programas e políticas, com objetivos e compromisso direcionado ao programa e/ou à política de regularização fundiária.

3.5.3 SERVIDORA DA PREFEITURA DE VOLTA REDONDA

Eixo 1: Expectativa sobre a política

A entrevistada 3 foi uma servidora do município de Volta Redonda, atualmente trabalhando no FURBAN-VR, e que na época atuou no cadastro que era realizado no Estádio Raulino de Oliveira.

Nesse primeiro eixo, nem todas as perguntas foram respondidas, pois não

condiziam com o objetivo da participação dela na pesquisa, que é de também trazer uma compreensão e olhar para o Escritura Fácil.

A servidora possui 47 anos, é de Volta Redonda e apenas participou de reuniões de equipe para organização, direcionamento de atividades e entendimento do Programa.

Como a atividade dela foi no cadastro, era preciso entender cada ponto do Programa, para que os participantes tivessem as dúvidas sanadas. Por isso, houve encontros que tinham por objetivo uma formação sobre o Escritura Fácil.

Em relação ao olhar da entrevistada 3 para o Escritura Fácil, ela diz que pelo primeiro olhar parecia muito fácil mesmo, até mesmo pelas falas da equipe de coordenação e do prefeito. Mas, que alguns pontos não eram destacados, como as questões ambientais, de topografia e até mesmo de saneamento básico e pavimentação.

O único discurso era de facilitar esse registro na prefeitura e no cartório de notas, com o pagamento de IPTU, e com isso a arrecadação do município aumentaria.

Eixo 2: Visão da entrevistada

No que tange às ações de regularização fundiária no município anteriores ao Escritura Fácil, teve a construção dos conjuntos habitacionais do Minha Casa Minha Vida, nos bairros Três Poços, Santa Cruz e Candelária. Além de ações e registro de propriedades em terrenos da COHAB-VR.

Como já dito no eixo anterior, houve reuniões de trabalho sobre o Escritura Fácil, na contagem de participantes e na distribuição de equipes para a etapa de visitação.

O objetivo do programa era de imóveis com registro na prefeitura e pagamento de IPTU e na possibilidade de escritura definitiva no nome do possuinte do imóvel, a partir da legitimação fundiária.

Como atua nessa autarquia e participa de reuniões e pelas ações desenvolvidas no município em relação à habitação, fiscalização de obras, saneamento e pavimentação, a servidora diz que não era mencionado o Plano Diretor em vigência, até mesmo por estar desatualizado.

Eixo 3: Fracasso e/ou descontinuidade da política

Esse eixo apresenta a ideia e/ou concepções da entrevistada 3 sobre a descontinuidade ou fracasso de programas de regularização fundiária, e neste caso, do Escritura Fácil.

A servidora diz que a ausência de um compromisso com o planejamento das cidades, a falta de representatividade da população perante o poder público municipal, as limitações orçamentárias dos municípios, impendem a realização de projetos, programas ou políticas significativas de regularização fundiária.

São aspectos relevantes ao processo decisório de políticas que versem o tema, e que possam promover a regularidade de propriedades.

Ela acrescenta que não há uma discussão favorável ao regime de apropriação dos imóveis urbanos, até mesmo para conhecimento por parte da população que necessita dessa regularização.

O distanciamento no acesso da população às informações também faz com que programas e políticas não logrem êxito, porém, não é caso do Escritura Fácil. A comunicação era direta e bem simples de entendimento, porém, com a pandemia em 2020, não houve continuidade no programa, até mesmo pelo tempo que ficou proibida a circulação de pessoas nas ruas e estabelecimentos públicos e privados.

3.6 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

As três entrevistas presentes na pesquisa ilustram contextos diferenciados acerca de regularização fundiária e do Programa Escritura Fácil. Até pelos contextos em que estão inseridos, compreende-se que as respostas seriam diferenciadas, pela vivência ou pela experiência com REURB.

A entrevistada 1 é leiga em relação à REURB e demais aspectos e/ou instrumentos de regularização fundiária, seu conhecimento foi pelo Escritura Fácil.

Ela ilustra o Programa de forma muito positiva, diz que era tão fácil, que nem aconteceu como devia. Porém, não possui informações a respeito de uma regularização que beneficie as famílias de baixa renda e que possa não somente entregar um título de propriedade ou escritura, mas também serviços essenciais, pois todos necessitam viver com dignidade.

A entrevistada 1 acredita que foi pela Pandemia de COVID-19 que não houve

continuidade do Escritura Fácil, todavia, nas pesquisas feitas não há um comunicado ou informação oficial de que a paralisação do Programa foi devido a isso.

No final, ela deixa registrado o interesse em que o Programa retorne, pois beneficiaria não somente a ela, mas a todos os outros que fizeram o cadastro. Pelo que recebi de informações e pelas conversas por telefone e pessoalmente, não há interesse algum na continuidade desse programa, e como já mencionado, nem falar sobre o Programa eles querem, mostram uma indignação em relação ao ex-prefeito, isso que foi identificado por meio de todos os contatos feitos.

No caso do entrevistado 2, o líder do movimento pela moradia em Volta Redonda, o mesmo já abre um leque sobre os movimentos de luta pela moradia no município, sua atuação nesses movimentos e sua posição enquanto posseiro.

Nas informações que ele traz a respeito de regularização fundiária, há questionamentos sobre políticas transitórias de governo e na ilusão desses tipos de política pública.

Com isso, observa-se que diferentemente da participante do programa, o entrevistado 2 aponta que há falácias a respeito da regularização fundiária em Volta Redonda, em parcerias que não deram certo, e na própria arrecadação municipal como principal objetivo por parte dos prefeitos.

Diz estar há mais de 10 anos nos movimentos de moradia de Volta Redonda, e ainda há descaso e burocracias nos processos de regularização fundiária, corroborando assim ao que foi apresentado na pesquisa sobre REURB.

Fica notório nas respostas do ativista, que o Escritura Fácil teve como resultado essa cobrança de IPTU, que o programa foi feito apenas para arrecadação e sem o real motivo de reconhecer o direito à moradia e à regularização fundiária, pois não havia clareza e transparência da etapa de visita técnica e fornecimento do certificado de regularização fundiária, e o porquê de apenas 29 famílias atendidas, sendo que em reportagens lidas, foram mais de 2 mil cadastros realizados e a promessa de chegar até 40 mil cadastros.

Em concordância, a entrevistada 3 também se manifestou sobre a cobrança, dizendo que não era o correto a ser feito de imediato, até mesmo pelo desconhecimento da situação de cada imóvel, pautando-se somente no tempo decorrido de posse do imóvel.

“Assim, é de destacar que a situação de cada imóvel deveria também fazer

parte desse programa, que por mais que o reconhecimento de posse é pelo tempo decorrido e comprovação desse tempo por comprovantes e a própria auto-declaração desse tempo, não permite de imediato fornecer certificado de propriedade (como foi feito para os 29 participantes)”, comenta a entrevistada 3. .

Pela entrevista da servidora, é notório que a comunicação entre os envolvidos da liderança do projeto não foi transparente, pois há essas falhas na realização do mesmo, bem como em discussões a respeito de aspectos ambientais e/ou de serviços essenciais que não faziam parte da pauta e nem do trabalho realizado.

Ainda, as visitas feitas pela equipe do Programa apenas foram para comprovação de endereço e dos dados informados no momento do cadastro, assim, não se caracterizaram como uma visita técnica, com objetivo de ter maiores informações do imóvel, de suas condições, do uso do solo e dos serviços de água e luz, além de pavimentação e esgoto.

Portanto, mesmo com uma amostra pequena de entrevistados, observam-se as lacunas presentes no Escritura Fácil e o total desserviço com a população que acreditou no sonho de registrar seu imóvel. Em curto tempo, foi um evento apenas de promessas.

CONCLUSÃO

Ao iniciar um estudo sobre as ações do Estado e a elaboração de políticas públicas, depara-se com a ideia de responsabilidade para com a sociedade em diversos aspectos, neste caso, da concretização do direito à moradia adequada.

O acesso ao direito à cidade de forma desordenada e desigual deve ser levado em conta para que se pense em causas e não somente em consequências, ou seja, o planejamento de políticas públicas de regularização fundiária deve se antever ao processo desordenado de ocupação urbana, formação territorial precária, bem como em todos os aspectos destacados que fazem parte dessa realidade urbana e social.

Assim, a pesquisa apresentou conceitos, normas e dados acerca da irregularidade fundiária no país e em Volta Redonda, bem como da política de regularização fundiária urbana, evidenciando as ações pertinentes ao Estado e o reconhecimento da regularização como uma ferramenta de apoio e direcionamento legal para aqueles que vivem em situação de insegurança jurídica através da posse.

Refletir sobre o papel do estado nesse tipo de política pública, e destacar a situação de núcleos urbanos informais e de aglomerados subnormais, fez com que se contemplasse a função social da terra e o papel do município com suas normativas que visam a equidade social e preservação dos direitos que estão expressos na Constituição e demais leis específicas de moradia/habitação ou regularização fundiária.

Salienta-se que a Prefeitura Municipal, junto com a Câmara Municipal de Vereadores assume esse compromisso através do que prevê o ordenamento jurídico brasileiro, estabelecendo regras a serem cumpridas e na própria responsabilidade pelo bem-estar social, ou seja, pela qualidade de vida de seus munícipes.

A relação entre poder público e população é baseada em condicionantes econômicos, culturais, legais e espaciais. Tais aspectos formam a sociedade, e como visto na pesquisa, geram situações que necessitam de atenção, como a irregularidade fundiária, déficit habitacional e precariedade nos serviços básicos essenciais ao seres humanos.

Assim, o desenvolvimento acelerado e mal planejado causou transtornos ao meio ambiente e à sociedade como um todo, o que gera segregação territorial; de um lado os que possuem condições e são amparados pelo Estado, e do outro os

vulneráveis e menos favorecidos, que sobrevivem sob as mazelas e dessproporcionalidade de acesso aos serviços básicos e essenciais.

As dificuldades de acessar infraestrutura básica, como saneamento, iluminação, pavimentação, transportes, saúde, lazer junto aos núcleos urbanos informais, apoiadas por interesses políticos e financeiros, se valendo do uso e apropriação de territórios e pessoas em situação de vulnerabilidade, permite que se crie uma cultura de exclusão dos mais pobres, prevalecendo as condições de risco, o que estigmatiza quem deve conviver com o lixo, sem esgoto, sem asfalto e sem direitos.

A irregularidade fundiária, oriunda de ocupações não planejadas nas cidades brasileiras, desencadeou mazelas que são perceptíveis depois de décadas e que afetam de forma negativa mais expressivamente a população de menor renda, diante de um cenário de migração do campo para a cidade no século XX.

Deste modo, a presente pesquisa apresentou a REURB-S como instrumento de regularização fundiária urbana em Volta Redonda, com destaque ao Programa Escritura Fácil, lançado em outubro de 2019 e com duração até janeiro de 2020.

Como o próprio nome diz, o Escritura Fácil era uma promessa muito mais que legal, permeava pelo solidário e pela prontidão em regularizar as moradias irregulares de três bairros do município, porém, em poucos meses apenas cadastros e inscrições imobiliárias foram feitos, que após janeiro de 2020 passaram a inexistir.

Por essa inexistência de informações e sem levamento dos contemplados do Escritura Fácil, para que assim vislumbrássemos algo de concreto pós recebimento desse certificado de regularização fundiária, ficou implícito nas idas e conversas realizadas com servidores do FURBAN-VR, que não houve continuidade nas cobranças desses IPTUs, o que é até positivo, pois do que adiantaria pagar IPTU e continuar irregular sob o aspecto fundiário?

O Escritura Fácil foi uma promessa de regularização fundiária do governo municipal de Volta Redonda, feita já no terceiro ano do primeiro mandato do então prefeito Samuca Silva, que resultou apenas em uma ilusão e contentamento temporário por parte de todos que fizeram os cadastros.

A esse tipo de ação dá-se o nome de Clientelismo ou Curral Eleitoral, ou seja, ações desenvolvidas para fins midiáticos, sem o real compromisso de conclusão e resultados que fossem significativos para a gestão do prefeito e para os beneficiários da política de regularização fundiária.

Isso é evidenciado pela falta de informações do Programa, dos nomes dos primeiros 27 contemplados (2 foram mencionados no Portal Tribuna Livre VR), bem como na dúvida se houve continuidade pelo menos desses 29 em conseguir a escritura de seus imóveis.

Já mencionado na metodologia da pesquisa, a falta de informações e dificuldades em contato com mais servidores envolvidos no Escritura Fácil, também fez com que a pesquisa estivesse limitada ao que foi divulgado pelo Portal da Prefeitura e nos Portais de informações da região.

Aa pesquisa destacou que o desafio é buscar soluções que sejam economicamente adequadas, socialmente aceitas e ambientalmente responsáveis. Nesse sentido, o Escritura Fácil apenas resultou em um programa de cadastro e arrecadação para o município, além de não prever uma moradia adequada, com saneamento e pavimentação ou as questões ambientais e de áreas de risco, tampouco o destino da arrecadação feita durante a vigência do Escritura Fácil.

Essa camuflagem que resultou apenas em ações que não são sequer lembradas ou faladas com ânimo pelos servidores que atuaram no Programa, ressalta que o aspecto qualitativo não foi observado nessa política pública, de modo que o quantitativo é amplamente divulgado, sem mencionar as barreiras, limites e/ou dificuldades que existiram durante a execução do Escritura Fácil.

O Escritura Fácil ainda não evidencia o instrumento de regularização fundiária a ser utilizado. Pelos aspectos estudados e das informações sobre o mesmo, deduzimos ser a legitimação fundiária, sobretudo pelo tipo de documento dado aos contemplados,

O fato de o programa ter sido conduzido pela COHAB-VR e FURBAN-VR, não descarta o que ficou explícito no desenvolvimento desta pesquisa: o maior resultado do programa foi gerar ônus aos participantes cadastrados, além de as informações não serem centralizadas e melhor direcionadas, principalmente no objetivo de visita pela equipe da prefeitura e na explicação do projeto de engenharia e arquitetura que seria disponibilizado aos participantes com renda até de R\$ 1800,00 (hum mil e oitocentos reais).

Direitos básicos como mobilidade, transporte, esgoto tratado, coleta de lixo, escolas, postos de saúde, pavimentação, drenagem, segurança, lazer devem fazer parte também das políticas de regularização fundiária, refulgindo a ideia de que as famílias necessitam de acesso aos serviços públicos (previstos na Constituição), e

que o documento que confere a titularidade da propriedade não é suficiente para que as transformações necessárias aconteçam.

Deve-se atentar aos estudos por equipe técnica do poder público, devendo ser inseridas as informações, ações e resultados que são esperados após a regularização fundiária ocorrer.

As entrevistas que fazem parte da pesquisa, deixam claro o fracasso do Programa Escritura Fácil, até mesmo pela falta de comunicação e divulgação de notícias, sendo que após janeiro de 2020, não houve um comunicado oficial da Prefeitura sobre a descontinuidade.

Em março de 2020 iniciou-se a Pandemia de COVID-19, obrigando todos a ficarem em casa e somente mantendo-se o funcionamento de serviços essenciais, comprometendo assim as atividades nos órgãos públicos, tidas como não essenciais.

Apesar disso, não há informações oficiais sobre o interrompimento das ações do Programa ou finalização do mesmo devida à pandemia de COVID-19.

Com isso, a pesquisa aponta resultados incipientes, ou seja, indica que os resultados obtidos até o momento são pouco desenvolvidos, iniciais ou ainda não alcançaram um estágio satisfatório de progresso ou efetividade, devido ao curto tempo de duração do Escritura Fácil em Volta redonda/RJ.

É imprescindível que os munícipes, principalmente os participantes do Escritura Fácil, tenham ciência dos impactos negativos da descontinuidade do Programa, além de conhecimento na destinação da arrecadação feita com essas cobranças de IPTU no ano de 2019.

Porém, ao acessar o Portal da Prefeitura, na transparência, não há os registros desse período, há poucas informações a respeito da gestão do ex-prefeito, sendo outro fator limitando maiores possibilidades de análise na pesquisa em relação aos dados econômicos, repasses, verbas e gastos que envolvessem o Escritura Fácil.

Em consulta ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), nos documentos públicos das contas de Volta Redonda no período da gestão de Samuca Silva, não há informações sobre política ou programa de moradia e nem sobre regularização fundiária.

Essa é uma questão fundamental a ser trazida, por isso tem-se a transparência como uma ferramenta voltada a esclarecimentos e publicidade de

dados, gastos, arrecadação e receitas, porém, há o efeito reverso, pois em buscas pelo Portal da Transparência de Volta Redonda, não há informações de tal natureza, nem da arrecadação e nem da destinação dos valores arrecadados com o IPTU.

Esses resultados inconclusivos para fins de pesquisa acadêmica, retratam um contraste em relação à promessa feita pelo prefeito Samuca Silva, pois as falas do mesmo sempre evidenciaram que seria “o maior programa de regularização fundiária de Volta Redonda”, sem cumprimento de tal promessa.

A descontinuidade e o fracasso do Escritura Fácil em Volta Redonda, evidencia a real necessidade de um planejamento estratégico direcionado, para que assim possa sair do papel o sonho de reconhecimento da moradia adequada e eficácia desse tipo de política pública no município.

As questões ambientais, econômicas, políticas e sociais assumem uma relevância no cenário de regularização fundiária, e quando integradas e bem desenvolvidas, tem-se uma expectativa de melhores resultados, podendo tornar-se uma política que faz parte do município e independente de vontades ou de ações de campanhas eleitorais, visando o voto.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. *In*: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena**: referências conceituais. Brasília: Ministérios das cidades, 2007.

ALENTEJANO, Paulo. Terra, *In*. CALDART, Roseli Salete. et al. (org.) **Dicionário da educação do campo**, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, Rio de Janeiro/São Paulo. P. 740-743, 2012.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. **Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana**. Cap. 02, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2022.

ASSIS, R. O. **Usina e Cidade**: Harmonia, conflitos e representações do/no espaço urbano em Volta Redonda, 2013. 165 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa/MG, 2013.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL – ANOREG. **Prefeitura de Volta Redonda (RJ) entrega título de propriedade**. 2020. Disponível em: <<https://www.anoreg.org.br/site/clipping-a-voz-da-cidade-prefeitura-de-volta-redonda-rj-entrega-titulo-de-propriedade-do-programa-escritura-facil/>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

BALTAR, Mirtha Dandara. PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. **Breves comentários sobre o processo de regularização do assentamento Roseli Nunes**: divagando sobre algumas questões jurídicas. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, XXI, 2012, Niterói/RJ.

BEDÊ, Waldir. **Volta Redonda na Era Vargas (1941-1964)**. Volta Redonda/RJ, PMVR, 2004.

BENTES, D. **Plano diretor, regularização fundiária e destinação das áreas de interesse social**: a construção de caminhos para a efetivação do direito à moradia. *In*: CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 5., 2003. Palestra proferida. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/perm/cdui/VCCCB.htn#Vconf4>>. Acessado em: 10 nov. 2021.

BRAGA, Roberto. **Plano Diretor municipal**: três questões para discussão. 2001. Disponível em: <https://www.dadosmunicipais.org.br/arquivos/plano_diretor_1237397365.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. CONSELHO DAS CIDADES – CONCIDADES. **6ª conferência nacional das cidades**. 2022. Disponível em: <<http://app.mdr.gov.br/6conferencia/>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE.

Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: Uma primeira aproximação. Rio de Janeiro/RJ: IBGE, 2018, 83 p.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Webinar analisou estudos de caso jurídicos sobre núcleos urbanos informais.** 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38589>. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.** 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Orgânica de Volta Redonda.** 2019. Disponível em: <<https://www.voltaredonda.rj.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica-municipal/view>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MDR. **Institucional:** Ministério do Desenvolvimento Regional: políticas públicas para apoiar municípios e melhorar a qualidade de vida da população. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. PREFEITURA DE VOLTA REDONDA. **Lei n.º 4.441 – Plano Diretor Municipal.** 2008. Disponível em: <https://sapl.voltaredonda.rj.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2008/2/2_texto_integral.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88.** 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 dez. 2022.

CAETANO, S. M. **Patrimônio cultural e o tombamento na cidade de Volta Redonda.** 2016. 77 f. Monografia. (Bacharelado em Direito), Universidade Federal Fluminense – UFF, Volta Redonda/RJ, 2016.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. **O direito à cidade no Brasil:** construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. RIDH, Bauru, v. 4, n. 1, p. 185-206, jan./jun., 2016.

CALIFE, Magali Nogueira da Silva. **Volta Redonda – CSN – Um espaço dual.** 2005. Disponível em: <https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548206369_850316c9002f9971d9ca3c520673d605.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA. **Generalidades Históricas**. 2023. Disponível em: <<https://www.voltaredonda.rj.leg.br/institucional/historia/historia-camara/generalidades-historicas>>. Acesso em: 08 maio de 2023.

CÂMARA DE VOLTA REDONDA. **Lei nº 2.366/1988 – Cria o Fundo Comunitário de Volta Redonda**. 2023. Disponível em: <<https://sapl.voltaredonda.rj.leg.br/norma/3302>>. Acesso em: 27 maio 2023.

CARAVALEAS INFO. **Piraí**. 2023. Disponível em: <<https://www.caravela.info/regional/pira%C3%AD---rj>>. Acesso em: 05 julho 2023.

CARAVELAS INFO. **Volta Redonda-RJ**. 2023. Disponível em: <[https://www.caravela.info/regional/volta-redonda---rj#:~:text=O%20PIB%20da%20cidade%20%C3%A9,agropecu%C3%A1ria%20\(0%2C1%25\).](https://www.caravela.info/regional/volta-redonda---rj#:~:text=O%20PIB%20da%20cidade%20%C3%A9,agropecu%C3%A1ria%20(0%2C1%25).>)>. Acesso em: 05 julho 2023.

CASTRO. C. M & MELLO. E. V. **Evolução urbana na cidade de Volta Redonda (RJ)**. 2008. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/12388359-Evolucao-urbana-na-cidade-de-volta-redonda-rj-cleber-marques-de-castro-e-eduardo-vieira-de-mello-1.html>>. Acesso em: 03 set. 2021.

CAVALCANTI, Maria Joaquina da Silva. **A luta pelo direito à cidade**. 2018. 51 f. Monografia (Bacharelado em Direito), Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pe, 2018.

CHAGAS, Shirlene. **O Rio Paraíba do Sul: O embate entre preservação e ocupação das APPS em espaço urbano consolidado**. Rev. Científica Multidisciplinar UNIFLU, v. 6, n. 2, jul./dez. 2021.

CORRALO, Giovani; CARDOSO, Bruna Lacerda. **A lei orgânica e a administração municipal**. 2016. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a59c0ab76aec5a24>>. Acesso em: 01 mar. 2023.

DIAS, Sergio Tadeu Bringel. **Espaço urbano: concessão ou conquista? Os núcleos de posse de Volta Redonda (1973-1985)**. 2003. 142 p. Dissertação (Mestrado em História Social), Universidade Severino Sombra – USS, Vassouras/RJ, 2003.

DINIZ, Luciana Nemer. Os edifícios públicos de Glauco Oliveira na cidade projetada por Atílio Corrêa Lima. 2016. Disponível em: <<https://docomomobrasil.com/wp-content/uploads/2016/01/156.pdf>>. Acesso em: 08 julho 2023.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luis Quaglia. **Regularização Fundiária no Brasil: Velhas e Novas Questões**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 32, p. 201-29, 2010.

FEITOSA, Flávia da Fonseca et al. **Modelagem para identificação de núcleos urbanos informais: uma proposta metodológica**. Cap. 4, p. 115-144. 2022. In: KRAUSE, Cleandro; DENALDI, Rosana. Organizadores. Núcleos urbanos informais:

abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília, IPEA, 2022, 391 p.

FERREIRA, J. S. W. **A cidade para poucos:** breve história da propriedade urbana no Brasil. *In:* Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, Bauru: UNESP, 2005. Disponível em: <https://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2005/8/21/a-cidade-para-poucos-breve-historia-da-propriedade-urbana-no-brasil>. Acesso em: 17 jul. 2022.

FERNANDES, Edésio. **Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois:** razão de descrença, ou razão de otimismo? Rev. UFMG, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, jan./jun. 2013.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. *In:* MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL. (Orgs.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais.** Brasília: Ministérios das cidades, 2007, p. 21.

FONSECA, Igor Ferraz da F676p **Participação como método de governo:** experiências transcalares no Rio Grande do Sul, Brasil e na Toscana, Itália / Igor Ferraz da Fonseca. – Brasília: IPEA, 2019. 309 p.

FONTES, Ângela Maria Mesquita; LAMARÃO, Sérgio Tadeu de Niemeyer. **Volta Redonda: história de uma cidade ou de uma usina?** Revista Rio de Janeiro, n. 18-19, jan.-dez. 2006. Disponível em: http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_18-19/Cap-12-Angela_Fontes_Sergio_Lamarao.pdf#pdfjs.action=download. Acesso em: 23 de março de 2023.

FRANCISCO, Daniel Neto et al. Uma análise preliminar do novo Plano Diretor Participativo em Volta redonda (RJ): Implementando mudanças institucionais, econômicas e sociais?. 2022. Disponível em: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/56110/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 de setembro de 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2015.** Belo Horizonte: FJP, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019.** Belo Horizonte: FJP, 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOBBI, Leonardo Delfim. **Urbanização brasileira.** 2015. Disponível em: <http://educacao.globo.com/geografia/assunto/urbanizacao/urbanizacao-brasileira.html>. Acesso em: 01 julho 2023.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos; STEINBERGER, Marília. **Democracia**

participativa na regularização fundiária urbana: o projeto Lomba do Pinheiro, Porto Alegre. 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/4bjqSSBR6977ZcjGZRqmbCk/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 19 ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 2004.

GONÇALVES, Ana Paula Vasconcelos; STRAUCH, Julia Celia Mercedes. **SEGREGAÇÃO E ATIVIDADE INDUSTRIAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:** uma Ênfase na Microrregião do Vale do Paraíba Fluminense. Desenvolvimento em Questão Editora Unijuí • ISSN 2237-6453 • Ano 19 • n. 56 • jul./set. • 2021. Páginas 358-377. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/10703/6828>>. Acesso em: 18 de março de 2023.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: HUCITEC, 1992. .

HARVEY, David. **O Direito à Cidade. Lutas Sociais**. São Paulo, n. 29, p. 73-89, dez. 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/l/article/view/18497>>. Acesso em: 10 out. 2021.

HEIDRICH, Rosanne Lipp João et al. **O reconhecimento do direito à moradia e o programa de regularização fundiária urbana de interesse social no RS**. Revista Estudos de Planejamento – Edição n. 14, Dez. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões**. 2023. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes#:~:text=Cerca%20de%20124%20milh%C3%B5es%20vivem,mais%20de%20100%20mil%20habitantes.>>. Acesso em: 24 jul. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Volta Redonda**. 2023. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/volta-redonda/panorama>>. Acesso em: 18 de março de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **População brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões de habitantes, aponta censo 2022**. 2023. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/21972-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes-de-habitantes-aponta-censo-2022.html>>. Acesso em: 02 julho 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Webinar analisou estudos de caso jurídicos sobre núcleos urbanos informais**. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761#:~:text=%E2%80%99CN%C3%A3o%20havia%20nenhuma%20estimativa%20ou,aglomerados%20subnormais%2C%20criada%20pelo%20IBGE.>. Acesso em: 17 abril 2023.

KRAUSE, Cleandro. **Irregularidade fundiária e urbanística no Brasil: bases para um projeto de pesquisa**. 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9693/1/BRUA21_NotaPesquisa3.pdf >. Acesso em: 01 de maio de 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LARCHER, Martha Alves (Coord.). **Guia do parcelamento do solo e da regularização fundiária urbanos para municípios**. Rev. do Ministério Público de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

MACIEL, Fabianne Manhães. **A regularização fundiária de imóveis urbanos através da legitimação da posse com a utilização de parcerias com o setor privado para fins de acesso à moradia**. 2012. 198f. Tese (Doutorado em Direito), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2012.

MARQUES, Tamara Anita Alves Lima. **A participação social no planejamento urbano de Volta Redonda: A revisão do Plano Diretor**. 2020. Monografia (Bacharelado em Administração Pública), Universidade Federal Fluminense, Volta redonda/RJ, 2020.

MAUX, Filipe Gustavo Barbosa. **Regularização Fundiária Urbana (REURB) – conceitos, objetivos, pressupostos e efetivação registral**. 2017. Disponível em: <http://www.anoregrn.org.br/noticia/regularizacao-fundiaria-urbana-reurb-conceitos-objetivos-pressupostos-e-efetivacao-registral/5065> >. Acesso em: 11 jul. 2022.

MEDEIROS, Gabriel Vinícius Jesus Maia et al. **A regularização fundiária e ordenamento territorial urbano: avanços e desafios**. 2021. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/9011/5476> >. Acesso em: 31 mar. 2023.

MINGIONE, Enzo. "Urban Poverty in the Advanced Industrial World: Concepts, Analysis and Debates". In: MINGIONE, Enzo (org.). **Urban Poverty and the Underclass**. New York, Blackwell, p. 30-40, 1999.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **6ª Conferência Nacional das Cidades**. 2017. Disponível em: http://conferenciadacidade.recife.pe.gov.br/sites/default/files/midia/imce/imagens/cartilha_6a_conferencia_nacional_das_cidades.pdf >. Acesso em: 20 jul. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Discurso do ministro das Cidades durante a sanção do novo Minha Casa, Minha Vida**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/discurso-do-ministro-das-cidades-durante-a-sancao-do-novo-minha-casa-minha-vida> >. Acesso em: 04 julho 2023.

NASCIMENTO, Deyvison Roberto; VIEIRA, Edson Trajano. **Industrialização e desenvolvimento No Médio Vale do Paraíba Fluminense na década de 2000**.

Revista: Espacios. Vol. 37 (Nº 21) Año 2016. Pág. 18. Disponível em: <<https://www.revistaespacios.com/a16v37n21/16372118.html>>. Acesso em: 19 de março de 2023.

NEPOMUCENO, Airtons Batista Costa Neto. **O instituto da regularização fundiária na cidade de Ituiutaba-MG**. 2019. 165 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal de Uberlândia, Ituiutaba/MG, 2019.

OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002.

PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. **Leis também produzem o espaço: contando a história de Jardim Laranjeiras (RJ)**. 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/37237/26360>>. Acesso em: 18 jul. 2023.

PESSOA, Cristiane Cardoso; SOUZA, Marcelino de; SCHUCH, Ilaine. **Agricultura Urbana e Segurança Alimentar: estudo no município de Santa Maria-RS**. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, v. 1, n. 13, p. 23-37, 2006.

PORTAL VOLTA REDONDA. **Volta Redonda: dos Jesuítas à emancipação**. 2023. Disponível em: <<https://www.voltaredonda.rj.gov.br/8/3085/>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

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

RIOS, Ana Maria; MATTOS, Hebe Maria. **O pós-abolição como problema histórico: balanços e perspectivas**. TOPOI, v. 5, n. 8, p. 170-198, jan./jun. 2004.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. **Desenvolvimento sustentável: Uma perspectiva econômico ecológica**. Estudos Avançados, v. 26, n. 74, p. 65-92, 2012.

ROSSATO, Thais Helena Lopes de Souza. **Um olhar sobre as diferentes percepções dos participantes da sociedade civil na produção do Plano Diretor de Volta Redonda**. 2010. 138 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito do seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Rev. Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n. 20, p. 9-10, dez. 2009/fev. 2010.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SDH/PR. **Direito à moradia adequada**. 2013. Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2023.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO, TRANSPARÊNCIA, E MODERNIZAÇÃO DE GESTÃO DE VOLTA REDONDA – SEPLAG-VR. **Entrevista**

do prefeito de Volta Redonda Samuca Silva, realizada na rádio Dário de Paula em 05/12/2019, sobre o programa Escritura Fácil realizado pela prefeitura a fim de facilitar a regularização dos imóveis pertencentes às famílias de baixa renda. 2019. Disponível em: <<https://soundcloud.com/user-840718266/prefeitura-de-volta-redonda-escritura-facil>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

SILVA, Fiori da. **Críticas à lei nº 13.465/2017**: a regularização fundiária em um cenário de retrocessos. 2022. Disponível em: <<https://even3.blob.core.windows.net/processos/579856177d6c4160ac2c.pdf>>. Acesso em: 09 maio de 2023.

SILVA, Rodrigo Tomillo da et al. **Fator gerador e sujeição passiva de IPTU em imóveis**. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-nov-06/opiniao-fato-gerador-sujeicao-passiva-iptu-imovel-publico>>. Acesso em: 09 jun. 2023.

SUL FLUMINENSE ONLINE, Santo Agostinho: bairro com crescimento recorde. 2018. Disponível em: <<https://sulfluminenseonline.com/santo-agostinho-bairro-com-crescimento-recorde-nos-ultimos-dez-anos/>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

TARTUCE, Flávio. **A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017)**: análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018.

VALENTE, Klauber. Títulos de propriedade do Programa Escritura Fácil são entregues em Volta Redonda. 2020. Disponível em: <<https://tribunalivrejornal.com.br/titulos-propriedade-volta-redonda/>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

VOLTA REDONDA. **COHAB – Companhia Habitacional de Volta Redonda**. 2018. Disponível em: <<https://www.voltaredonda.rj.gov.br/8-interno/77-cohab/>>. Acesso em: 20 maio 2023.

VOLTA REDONDA. **COHAB**: História. 2023a. Disponível em: <<http://www2.voltaredonda.rj.gov.br/cohab/historia.html#:~:text=A%20Companhia%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o%20de,companhias%20de%20habita%C3%A7%C3%A3o%20do%20Brasil.>>. Acesso em: 21 maio 2023.

VOLTA REDONDA. **Escritura Fácil ultrapassa a marca de 2 mil atendimentos**. 2019. Disponível em: <<https://www.voltaredonda.rj.gov.br/todas-as-noticias/28-smf/2063-%E2%80%98escritura-f%C3%A1cil%E2%80%99-ultrapassa-a-marca-de-dois-mil-atendimentos/>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

VOLTA REDONDA. **FURBAN – Fundo Comunitário de Volta Redonda**. 2018. Disponível em: <<https://www.voltaredonda.rj.gov.br/8-interno/81-furban/>>. Acesso em: 20 maio 2023.

VOLTA REDONDA. **FURBAN-VR investe em obras de contenção pelos bairros de Volta Redonda**. 2022a. Disponível em: <<https://www.voltaredonda.rj.gov.br/noticias/38-furban/5550-furban-vr-investe-em-obras-de-conten%C3%A7%C3%A3o-pelos-bairros-de-volta-redonda/>>. Acesso em:

22 maio 2023.

VOLTA REDONDA – RJ. **Geocode - mapas de volta redonda**. Google My Maps - 5 de jun. de 2015 — Mapa da Cidade de Volta Redonda. Disponível em: <<https://www.google.comsearchq=mapas+de+volta+redonda&oq=mapas+de+volta+redonda&aqs=chrome..69i57.5144j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#>>. Acesso em: 21 de março de 2023.

VOLTA REDONDA. **Prefeitura inicia o atendimento do Escritura Fácil**. 2019. Disponível em: <<https://www.voltaredonda.rj.gov.br/comunicacao/1915-prefeitura-inicia-atendimento-do-escritura-f%C3%A1cil/>>. Acesso em 18 jun. 2023.

VOLTA REDONDA. **Prefeitura de Volta Redonda promove melhorias em espaços de convivência**. 2022b. Disponível em: <<https://www.voltaredonda.rj.gov.br/noticias/38-furban/5864-prefeitura-de-volta-redonda-promove-melhorias-em-espacos-de-convivencia>>. Acesso em: 23 maio 2023.

VOLTA REDONDA. **Volta Redonda pode ganhar 70 unidades habitacionais do Programa Viver Melhor**. 2021. Disponível em: <<https://www.voltaredonda.rj.gov.br/noticias/3574-volta-redonda-pode-ganhar-70-unidades-habitacionais-do-programa-viver-melhor/>>. Acesso em: 22 jul. 2023.

XAVIER, Aline de Moura Ribeiro. **Forma urbana e crescimento**: explorando indicadores para o caso de Pelotas/RS. XX ENANPUR, 2023. Disponível em: <<http://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st07-15.pdf>>. Acesso em: 30 junho 2023.

ANEXO

Anexo 1: Questionário aplicado nas entrevistas

QUESTIONÁRIO

Eixo 1: Expectativa sobre a Política

- 1) Qual a sua idade?
- 2) Quantos anos mora em Volta Redonda? Onde?
- 3) Qual a situação jurídica do seu imóvel?
- 4) Você participa ou participou de eventos e discussões sobre regularização fundiária?
- 5) O que acha do Escritura Fácil

Eixo 2: Visão dos entrevistados

- 1) Já conheceu alguma ação de regularização fundiária antes desse programa?
- 2) Você participou das reuniões e controles do Escritura Fácil
- 3) Você sabe qual era o objetivo do programa?
- 4) Você sabe se o Programa estava de acordo com o Plano Diretor do município?
- 5) Saneamento, segurança e pavimentação faziam parte do Programa?

Eixo 3: Fracasso e/ou descontinuidade da política

- 1) Na sua opinião, por que não efetividade em programas de regularização fundiária?
- 2) Por que houve um fracasso e/ou descontinuidade desse programa no município, em sua opinião?