

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

MICHELE HORTZ MARCHIORI DE MORAES

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE
PONTA GROSSA: UMA AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DA IMPLEMENTAÇÃO
DA LEI 13.465/2017

PONTA GROSSA

2025

MICHELE HORTZ MARCHIORI DE MORAES

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE
PONTA GROSSA: UMA AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DA IMPLEMENTAÇÃO
DA LEI 13.465/2017

Dissertação apresentada para a obtenção do título de mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa. Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: Estado, Direitos e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Maria Scheffer.

PONTA GROSSA

2025

M827 Moraes, Michele Hertz Marchiori de
Regularização fundiária urbana nos municípios da região de Ponta Grossa:
uma avaliação da eficácia da implementação da Lei 13.465/2017 / Michele Hertz
Marchiori de Moraes. Ponta Grossa, 2025.
114 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de
Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta
Grossa.

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Maria Scheffer.

1. Moradia - Direito. 2. Inadequação habitacional. 3. Políticas públicas. 4.
Habitação - zona urbana - Brasil. I. Scheffer, Sandra Maria. II. Universidade
Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 304

TERMO DE APROVAÇÃO

MICHELE HORTZ MARCHIORI DE MORAES

“Regularização Fundiária urbana nos municípios da região de Ponta Grossa: uma avaliação da eficácia da implementação da Lei 13.465/2017”

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 28 de fevereiro de 2025.

Assinatura pelos membros da Banca



Documento assinado digitalmente
SANDRA MARIA SCHEFFER
Data: 28/02/2025 10:48:40-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Profa. Dra. Sandra Maria Scheffer- UEPG - PR -Presidente

Profa. Dra. Aurea Andrade Viana de Andrade - UNESPAR-PR – Membro Externo



Documento assinado digitalmente
GONÇALO CASSINS MOREIRA DO CARMO
Data: 10/03/2025 20:36:39-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Gonçalo Cassins Moreira do Carmo – UEPG-PR – Membro Interno

Prof. Dr. Fabio Rodrigues da Costa - UNESPAR-PR – Suplente Externo

Profa. Dra. Silmara Carneiro e Silva – UEPG-PR – Suplente Interno

Aos meus afilhados, Davi e Samuel.

AGRADECIMENTOS

Ao meu marido, por me incentivar a retornar para a vida acadêmica, por não me permitir desistir diante de todas as adversidades, por compreender os momentos de ausência e por me apoiar incondicionalmente.

Aos meus pais, por não medirem esforços para propiciar condições de vida melhores para seus filhos por meio da educação.

À minha orientadora, Profa. Dra. Sandra Maria Scheffer, por todo acompanhamento e dedicação nas orientações durante o desenvolvimento desta dissertação. Sua compreensão e sua compaixão possibilitaram a continuidade da pesquisa, e seu conhecimento na área de gestão habitacional contribuiu de modo fundamental para o enriquecimento do estudo.

Aos doutores Aurea Andrade Viana de Andrade e Gonçalo Cassins Moreira do Carmo, por aceitarem o convite para integrar as bancas de qualificação e de defesa final, e por contribuírem para o aprimoramento e o aperfeiçoamento da pesquisa.

Aos excelentes professores que tive o privilégio de conhecer e aos estimados colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Aos gestores e servidores municipais que participaram da pesquisa e propiciaram o enriquecimento dos resultados por meio dos dados fornecidos.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão desta pesquisa.

RESUMO

A presente dissertação aborda o direito à moradia no Brasil, com ênfase no papel do Estado no enfrentamento das desigualdades habitacionais. O foco principal recai sobre a inadequação fundiária urbana, um problema social que gera insegurança jurídica, por dificultar o pleno exercício do direito à moradia e o acesso a políticas públicas que visem à melhoria das condições habitacionais, em razão da ausência de título de propriedade ou de posse legalmente reconhecida pelos moradores de um domicílio. O estudo também trata das políticas públicas voltadas ao combate da inadequação habitacional, com destaque para a regularização fundiária urbana como um instrumento que congrega medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas à regularização de assentamentos inadequados. A pesquisa tem como objetivo principal analisar a eficácia do programa nacional de regularização fundiária urbana instituído em 2017 na região de Ponta Grossa, no Estado do Paraná, tendo como indicadores para aferição da adesão pelos municípios a adequação das normas locais e a execução de programas estabelecidos a partir dos preceitos da Lei Federal nº 13.465/2017. O trabalho inicia com uma contextualização do direito à moradia no âmbito dos direitos humanos, seu conceito e alcance, seguido de um breve retrato da crise habitacional brasileira, com destaque para a inadequação fundiária urbana. Em seguida, discute-se o papel do Estado no enfrentamento da problemática habitacional por meio das políticas públicas de cunho social, com especial atenção à necessidade de constante avaliação das ações implementadas, e aos programas de regularização fundiária urbana, desde o surgimento e a evolução desse instituto no ordenamento jurídico brasileiro até a atual política nacional instituída pela Lei nº 13.465/2017. O estudo se aprofunda com uma avaliação da eficácia do programa de regularização fundiária urbana na região de Ponta Grossa, por meio do levantamento de dados a respeito da adesão dos entes municipais, para verificação de eventuais impactos na regularização de imóveis e contribuição para a melhoria das condições de moradia na região. A pesquisa tem abordagem qualitativa, com a adoção de técnicas quantitativas para organização de dados após a coleta e o tratamento. A metodologia adotada combina pesquisa bibliográfica e documental com entrevistas semiestruturadas, a fim de propiciar uma análise crítica dos dados coletados e das práticas adotadas na regularização fundiária urbana. Os resultados alcançados indicam que a implementação da Lei Federal nº 13.465/2017 nos 18 municípios da região de Ponta Grossa apresenta uma baixa eficácia, uma vez que 27,77% dos entes pesquisados conseguiram elaborar e iniciar a execução de projetos após a adequação das normas locais, enquanto apenas 11,11% alcançaram a conclusão desses programas. Os dados obtidos demonstram que embora o programa tenha apresentado importantes avanços no sentido de formalizar áreas urbanas irregulares, ainda persistem desafios que demandam maior suporte técnico e financeiro por parte dos governos estaduais e federal, além de um planejamento estratégico atento às particularidades habitacionais locais para o alcance do objetivo primordial de promover o direito à moradia adequada.

Palavras-chave: direito à moradia; inadequação habitacional; políticas públicas; regularização fundiária urbana.

ABSTRACT

This dissertation addresses the right to housing in Brazil, with an emphasis on the role of the State in addressing housing inequalities. The main focus is on urban land inadequacy, a social problem that generates legal uncertainty by hindering the full exercise of the right to housing and access to public policies aimed at improving housing conditions, due to the lack of property titles or legally recognized possession by the residents of a home. The study also addresses public policies aimed at combating housing inadequacy, with an emphasis on urban land regularization as an instrument that brings together legal, urban, environmental and social measures aimed at regularizing irregular settlements. The main objective of this research is to analyze the effectiveness of the national urban land regularization program established in 2017 in the Ponta Grossa region, in the state of Paraná, using as indicators for measuring adherence by municipalities the adequacy of local regulations and the implementation of programs established based on the precepts of Federal Law No. 13,465/2017. The work begins with a contextualization of the right to housing within the scope of human rights, its concept and scope, followed by a brief portrait of the Brazilian housing crisis, with emphasis on urban land inadequacy. Next, the role of the State in tackling the housing problem through social public policies is discussed, with special attention to the need for constant evaluation of the actions implemented, and to urban land regularization programs, from the emergence and evolution of this institute in the Brazilian legal system to the current national policy established by Law No. 13,465/2017. The study delves deeper into an assessment of the effectiveness of the urban land regularization program in the Ponta Grossa region, by collecting data on the participation of municipal entities, to verify any impacts on the regularization of properties and the contribution to improving housing conditions in the region. The research has a qualitative approach, with the adoption of quantitative techniques to organize data after collection and processing. The methodology adopted combines bibliographic and documentary research with semi-structured interviews, in order to provide a critical analysis of the data collected and the practices adopted in urban land regularization. The results obtained indicate that the implementation of Federal Law No. 13,465/2017 in the municipalities of the Ponta Grossa region has low effectiveness, since 27.77% of the entities surveyed were able to prepare and begin executing projects after adapting to local regulations, while only 11.11% achieved the completion of these programs. The data obtained demonstrate that although the program has made significant progress in formalizing irregular urban areas, challenges still persist that require greater technical and financial support from state and federal governments, in addition to strategic planning that is attentive to local housing particularities in order to achieve the primary objective of promoting the right to adequate housing.

Keywords: right to housing; housing inadequacy; public policies; urban land regularization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Déficit habitacional. Regiões brasileiras e total nacional.	32
Figura 2 - Inadequação de domicílios. Componentes e subcomponentes.	34
Figura 3 - Inadequação habitacional. Regiões brasileiras e total nacional.	36
Figura 4 - Inadequação de infraestrutura. Regiões brasileiras e total nacional.	38
Figura 5 - Inadequação edilícia. Regiões brasileiras e total nacional.	41
Quadro 1 - Região de Ponta Grossa. Classificação no REGIC 2018.	74
Quadro 2 - Regularização fundiária. Leis editadas nos municípios pesquisados.	79
Quadro 3 - Regularização fundiária. Leis municipais posteriores à Lei Federal nº 13.465/2017.	80
Quadro 4 - Municípios pesquisados. Sítios e endereços eletrônicos.	83
Quadro 5 - Municípios pesquisados. Demandas habitacionais, projetos e dificuldades relatadas.	88
Quadro 6 - Regularização fundiária urbana nos municípios pesquisados.	90
Tabela 1 - Déficit habitacional. Regiões brasileiras e total nacional.	31
Tabela 2 - Inadequação habitacional. Regiões brasileiras e total nacional.	35
Tabela 3 - Região de Ponta Grossa. Dados dos municípios.	72
Tabela 4 - Região de Ponta Grossa. Dados habitacionais urbanos.	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRF – Certidão de Regularização Fundiária

COHAPAR – Companhia de Habitação do Paraná

FJP – Fundação João Pinheiro

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

MP – Medida Provisória

ONU – Organização das Nações Unidas

ONU-Habitat – Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos

PEHIS/PR – Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná

PIB – Produto interno bruto

PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PnadC - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

Prolar – Companhia de Habitação de Ponta Grossa

REGIC – Regiões de Influência das Cidades

Reurb – Regularização Fundiária Urbana

Reurb-E – Regularização Fundiária de Interesse Específico

Reurb-S – Regularização Fundiária de Interesse Social

SISPEHIS – Sistema de Informações sobre Necessidades Habitacionais do Paraná

UEPG – Universidade Estadual de Ponta Grossa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 O DIREITO À MORADIA E A PROBLEMÁTICA HABITACIONAL	20
1.1 DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DOS DIREITOS HUMANOS	20
1.2 CONCEITO E ALCANCE DO DIREITO À MORADIA	24
1.3 A CRISE HABITACIONAL BRASILEIRA.....	28
2 O PAPEL DO ESTADO NO ENFRENTAMENTO DA CRISE HABITACIONAL.....	46
2.1 POLÍTICAS HABITACIONAIS	46
2.1.1 Ciclo de políticas habitacionais	49
2.1.2 Avaliação de políticas habitacionais	53
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	56
2.3 A POLÍTICA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA INSTITUÍDA PELA LEI Nº 13.465/2017	62
3 A EFICÁCIA DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE 2017 NA REGIÃO DE PONTA GROSSA.....	69
3.1 A REGIÃO DE PONTA GROSSA.....	69
3.2 EFICÁCIA DO NOVO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA REGIÃO DE PONTA GROSSA.....	78
3.2.1 Municípios que promoveram a adequação das leis locais.....	78
3.2.2 Municípios que implementaram projetos de regularização fundiária urbana a partir das novas leis locais.....	82
CONCLUSÃO	93
REFERÊNCIAS	99
APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	107
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	109
ANEXO A - PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA.....	111

INTRODUÇÃO

A garantia do direito à moradia pode ser considerado um dos desafios sociais mais persistentes e complexos enfrentados ao longo da trajetória histórica do Brasil. Reconhecido e assegurado no texto constitucional e nos compromissos internacionais assumidos, o direito à moradia engloba o acesso a uma habitação adequada e segura, que ofereça condições para o desenvolvimento pessoal, a convivência entre familiares e membros da comunidade, e promova a inclusão social. Além disso, abrange a garantia de acesso a serviços básicos essenciais, infraestrutura adequada e segurança jurídica da posse.

Contudo, as profundas desigualdades socioeconômicas, combinadas com a urbanização desordenada e a insuficiência de políticas públicas eficazes, têm contribuído para a perpetuação de um cenário de exclusão e precariedade habitacional. Essa realidade reflete-se na formação de assentamentos informais e na dificuldade de acesso a condições adequadas de moradia para grande parte da população, especialmente os mais vulneráveis. Além disso, a precariedade de infraestrutura básica, como saneamento, transporte e serviços de saúde e educação, agrava as condições de vida.

Os índices divulgados pela Fundação João Pinheiro (FJP), a partir dos dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), demonstram que o país tem um déficit habitacional crescente. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) realizada em 2022, o déficit de ordem quantitativa, relacionado ao número de moradias necessárias para a solução de necessidades básicas habitacionais da população, atingiu aproximadamente 6,2 milhões de domicílios. Na seara qualitativa, cerca de 26,5 milhões de moradias encontram-se em situação de inadequação habitacional (FJP, 2024).

A inadequação fica caracterizada quando características do domicílio não conseguem atender de maneira satisfatória às necessidades ou aos serviços básicos que uma moradia deveria fornecer. Trata-se de um conceito intrinsecamente ligado à identificação de deficiências de infraestrutura urbana, como falta de serviços de fornecimento de energia elétrica, de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de coleta de lixo; de deficiências edilícias, como falta de piso, presença de cobertura inadequada, ausência de banheiro exclusivo, número de cômodos insuficiente para

dormitório e inexistência de armazenamento de água; e, de inadequação fundiária (FJP, 2024).

Como uma das dimensões da inadequação habitacional, a inadequação fundiária cuida da ausência de regularização fundiária, ou seja, da falta de título de propriedade ou de posse legalmente reconhecida pelos moradores de um domicílio (FJP, 2024). Essa condição gera insegurança jurídica para as famílias, uma vez que impede o pleno exercício do direito à moradia e dificulta o acesso a políticas públicas voltadas para a melhoria das condições habitacionais.

Os elevados índices de inadequação habitacional, em especial de inadequação fundiária urbana, evidenciam a necessidade de um esforço contínuo e coordenado para melhorias no setor habitacional, a fim de garantir que a moradia possa oferecer um ambiente seguro, saudável e digno para seus ocupantes.

Nesse contexto, merece destaque o papel do Estado no enfrentamento da crise habitacional brasileira por meio das políticas públicas, um conjunto de decisões estratégicas tomadas pelos entes públicos com o objetivo de resolver problemas sociais ou alcançar metas coletivas. Idealizadas conforme os preceitos e objetivos das áreas em que são implementadas, visam promover desenvolvimento, bem-estar, coesão e justiça social, com o emprego de legislações, regulamentações, incentivos fiscais, campanhas de conscientização e, especialmente, pela implementação de programas específicos (Jannuzzi, 2016).

As políticas voltadas às demandas do setor habitacional enquadram-se no conceito de políticas sociais, ou seja, ações ou inações do poder público orientadas por processos econômicos, políticos e sociais, organizadas e implementadas a partir de interesses sociais e de recursos disponíveis, com o objetivo de propiciar distribuição da renda e equidade social, e promover o bem-estar de todos, em especial das pessoas menos favorecidas (Silva, 2001).

Entre as políticas sociais destinadas a combater a inadequação habitacional, a regularização fundiária urbana se destaca como uma medida central, uma vez que consiste em organizar legalmente terras e moradias que estão em situação irregular, com a entrega dos títulos de propriedade, melhorar o acesso a serviços básicos, como água, luz e saneamento, e criar condições para que essas áreas sejam parte integrada das cidades.

Esse instrumento multifacetado reúne ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com vistas à legalização e à integração de assentamentos

precários ao tecido urbano formal. A regularização não apenas assegura os direitos de propriedade dos moradores, mas também promove a melhoria das condições de vida e de infraestrutura, uma vez que contribui para o enfrentamento das desigualdades urbanas e fomenta a justiça social, pois proporciona a inclusão dessas áreas marginalizadas na cidade formal (Fernandes, 2022).

Contudo, assim como ocorre com todas as políticas e programas sociais, além do planejamento e da execução, mostra-se de suma importância a realização de avaliações desses projetos, de modo a obter informações a respeito da viabilidade de manutenção do modelo inicialmente idealizado e estabelecido, ou a necessidade de ajustes capazes de alinhar a condução dos trabalhos à obtenção dos resultados pretendidos. A avaliação de desempenho das políticas públicas sociais é um elemento fundamental no planejamento estatal, um mecanismo de controle que utiliza os resultados obtidos para aprimorar e evoluir as políticas sociais (Silva, 2001).

A avaliação pode recair sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou o fracasso de projetos colocados em prática. Desse modo, podem ser identificados diferentes tipos de avaliações: a avaliação *ex ante*, que ocorre em momento anterior à implementação e visa prever o impacto e a viabilidade das propostas antes de sua execução; e a avaliação *ex post*, posterior à implementação, a qual examina os resultados e a eficácia após a implementação da política (Secchi, 2012).

Na linha das políticas sociais voltadas ao enfrentamento da inadequação fundiária no Brasil, houve a edição da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que instituiu o novo programa nacional de regularização fundiária, considerada o grande marco legal sobre o tema no país, uma vez que representou uma verdadeira ruptura com o sistema normativo até então vigente por introduzir uma mudança de paradigma sobre conceitos e elementos essenciais.

Dentre outros assuntos, a nova normativa disciplinou a regularização fundiária sob três aspectos: em áreas urbanas, em áreas rurais e na Amazônia Legal. No âmbito rural, a Lei Federal nº 13.465/2017 regulamenta a regularização de áreas ocupadas por agricultores familiares, pequenos produtores rurais e comunidades tradicionais, para garantir a titulação de terras ocupadas, a segurança jurídica da posse e a promoção da função social da propriedade. A regularização fundiária rural também busca fomentar o desenvolvimento sustentável, por meio da conciliação entre preservação do meio ambiente e promoção da inclusão social no campo.

No que diz respeito à regularização fundiária na Amazônia Legal, a normativa complementa legislações anteriores a fim de reforçar os mecanismos gerais de regularização e simplificação administrativa, como a Lei nº 11.952/2009 que trata das regras para a regularização de terras públicas federais ocupadas por pequenos produtores naquela região.

Por sua vez, ao tratar das áreas urbanas, a Lei Federal nº 13.465/2017 estabelece o conceito de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à regularização de núcleos urbanos informais, cujos principais objetivos são integrar essas áreas ao ordenamento territorial urbano, garantir segurança jurídica da posse e promover melhorias habitacionais e sociais. Para tanto, divide a regularização fundiária urbana em duas modalidades: a Reurb-S, de interesse social, destinada a populações de baixa renda; e a Reurb-E, de interesse específico, para núcleos ocupados por populações que não se enquadram na categoria de baixa renda.

Nesse contexto, apresentou-se pertinente a realização de uma avaliação *ex post* do programa de regularização fundiária urbana introduzido em 2017, especificamente no que tange à regularização fundiária urbana, por meio da adoção do indicador de eficácia, que consiste em um dos critérios mais utilizados para a avaliação de programas sociais, para identificar aspectos dos objetivos, da abordagem, dos métodos e das técnicas analisadas. Em linhas gerais, corresponde ao grau de êxito frente aos objetivos do programa, engloba a cobertura, o público-alvo alcançado e a qualidade do produto entregue (Jannuzzi, 2016).

Para delimitação do tema, levou-se em consideração a competência e a autonomia atribuída aos municípios para a regulamentação de programas de regularização fundiária urbana na esfera local, bem como para o processamento das demandas, para a deliberação nos casos concretos e para a efetivação dos instrumentos jurídicos colocados à disposição com vistas à resolução das questões de inadequação habitacional fundiária urbana.

Por conseguinte, com recorte temporal a partir da vigência da Lei Federal nº 13.465/2017, a pesquisa procurou identificar a eficácia da implementação da política nacional de regularização fundiária urbana no que diz respeito à adesão dos municípios, mediante o levantamento de dados a respeito da reestruturação da legislação local em atenção aos dispositivos da norma federal e da execução de programas sociais elaborados a partir de seus preceitos.

Para recorte espacial, adotou-se a região de Ponta Grossa, onde está inserido o programa de pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas, composta por 18 (dezoito) municípios: Arapoti, Carambeí, Castro, Imbaú, Ipiranga, Ivaí, Jaguariaíva, Ortigueira, Palmeira, Piraí do Sul, Ponta Grossa, Porto Amazonas, Reserva, São João do Triunfo, Sengés, Telêmaco Borba, Tibagi e Ventania.

Trata-se da 3ª Região Administrativa do Estado do Paraná, formada por municípios com diferentes perfis de hierarquia e de vínculo frente aos centros urbanos e às regiões de influência, com características distintas no que diz respeito à distribuição do espaço e aos índices de desigualdade socioterritorial e de inadequação habitacional, peculiaridade que se mostra apta a contribuir para os resultados da pesquisa pela diversidade de amostras.

A justificativa para a realização desta pesquisa baseou-se na necessidade de aprofundar a compreensão sobre a aplicação dos programas de regularização fundiária urbana e suas repercussões na efetivação do direito à moradia, especialmente em áreas com particularidades socioeconômicas, como a região de Ponta Grossa. O estudo visa contribuir para o aprimoramento das políticas habitacionais, ao oferecer subsídios que possam orientar a formulação de políticas públicas mais eficazes e adaptadas às realidades locais, a fim de promover maior justiça social e inclusão urbana.

No contexto da pesquisa, o problema a ser investigado pode ser sintetizado na seguinte indagação: na região de Ponta Grossa houve uma adesão efetiva dos municípios à nova política nacional de regularização fundiária urbana, por meio da adaptação das legislações locais aos princípios e normas estabelecidos pela Lei Federal nº 13.465/2017 e da implementação de programas elaborados a partir de seus preceitos?

Desse modo, definiu-se como objetivo geral: analisar a eficácia da implementação da política nacional de regularização fundiária urbana na região de Ponta Grossa.

Por sua vez, os objetivos específicos foram assim elencados:

a) Levantar os principais aspectos do direito à moradia e da crise habitacional brasileira, mediante o resgate do contexto histórico, a narrativa da evolução normativa e o retrato da atual conjuntura;

b) Investigar a atuação do poder público no enfrentamento da problemática habitacional por meio das políticas habitacionais, com destaque para a necessidade

de avaliação dos programas e para a política nacional de regularização fundiária urbana instituída pela Lei nº 13.465/2017; e,

c) Investigar e analisar a eficácia da política nacional de regularização fundiária urbana de 2017 na região de Ponta Grossa.

Como hipótese, sugeriu-se que os municípios que compõem a região de Ponta Grossa aderiram parcialmente à política nacional de regularização fundiária urbana de 2017, por meio da edição de normas locais e da implementação de programas que refletem as demandas habitacionais específicas, a estrutura administrativa disponível e o interesse político da gestão municipal vigente.

No que diz respeito à metodologia, a pesquisa contou com uma abordagem qualitativa, com a adoção de técnicas quantitativas para organização de dados após a coleta e o tratamento. A pesquisa qualitativa é caracterizada por auxiliar na compreensão da relação entre a pluralidade e a singularidade dos fenômenos, em contextos que envolvem a realidade local, regional e nacional, e por buscar esclarecer a ligação entre a interioridade e a exterioridade do objeto, o que pressupõe a articulação com dados quantitativos (Bourguignon, 2009). Por sua vez, os métodos quantitativos em pesquisa social possibilitam o emprego de técnicas que permitem a medição de quantidades, bem como a quantificação de qualidades (Cervi, 2009).

Quanto aos objetivos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva e exploratória. As pesquisas descritivas buscam detalhar as características de determinada população ou fenômeno, ou estabelecer relações entre variáveis para identificar eventuais associações (Gil, 2008). De outro tanto, a pesquisa exploratória possui como objetivo principal esclarecer, desenvolver e modificar conceitos e ideias, por meio da obtenção de uma visão geral capaz de propiciar uma maior familiaridade com o tema proposta e facilitar a formulação de problemas ou de hipóteses pesquisáveis (Gil, 2008).

Os procedimentos de pesquisa adotados para a consecução dos propósitos estabelecidos foram a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a entrevista semiestruturada e a análise de conteúdo. Por meio da pesquisa bibliográfica foram aferidas as visões teóricas sobre o assunto, os principais autores e trabalhos publicados a respeito dos conceitos envolvidos, a fim de delimitar e orientar o processo investigativo. Trata-se de uma pesquisa elaborada por meio de material publicado, como livros, revistas, publicações em periódicos, artigos científicos, dissertações, teses, entre outros (Freitas; Prodanov, 2013).

Além das concepções que contribuem para o estudo do direito à moradia, receberam enfoque as políticas habitacionais e a regularização fundiária urbana. Para tanto, o estudo tomou por base autores como Karl Marx (2011), Friedrich Engels (1979), Henri Lefévre (2001, 2002, 2006), David Harvey (2012, 2014), Sandra Maria Scheffer (2003, 2019, 2023), Milton Santos (1987, 1997), Fábio Villaça (1998, 2001), Roberto Lobato Corrêa (2000), Raquel Rolnik (2005, 2006, 2015), Erminia Maricato (2003, 2010, 2012, 2019), Marta Arretche (2000, 2012, 2013), Paulo de Martino Januzzi (2005, 2016, 2017), Leonardo Secchi (2012), Maria Ozanira da Silva e Silva (2001), Edésio Fernandes (2006, 2011, 2022) e Nelson Saule Júnior (2004, 2023).

Por sua vez, a pesquisa documental, enquanto fonte de levantamento de dados, realizou-se mediante acesso a materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaboradas para atender aos objetivos da pesquisa (Freitas; Prodanov, 2013). Em um primeiro momento, houve uma busca em sítios eletrônicos municipais e estaduais, como os sites do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná (PEHIS-PR) e das Regiões de Influência das Cidades (REGIC), para levantamento de dados dos entes que compõem a região de Ponta Grossa, seguido da elaboração de relatórios, tabelas e informações para identificação de suas características territoriais e habitacionais.

Em seguida, por meio do sítio eletrônico “Leis Municipais”, promoveu-se a identificação dos municípios que compõem a região de Ponta Grossa que possuem legislação local voltada à disciplina da regularização fundiária urbana. Verificou-se que, na referida região, 10 (dez) municípios possuíam legislação local antes da vigência da Lei Federal nº 13.465/2017: Arapoti, Castro, Ipiranga, Jaguariaíva, Ponta Grossa, Porto Amazonas, Reserva, São João do Triunfo, Sengés e Ventania. Dentre eles, metade promoveu a adequação das normas locais à nova política nacional de 2017: Castro, Ipiranga, Ponta Grossa, Porto Amazonas e Reserva. De outro tanto, 4 (quatro) municípios inovaram no ordenamento jurídico local após a promulgação da Lei nº 13.465/2017 e editaram normas sobre regularização fundiária: Carambeí, Imbaú, Ivaí e Tibagi.

Assim, dos 18 (dezoito) municípios que compõem a região de Ponta Grossa, 9 (nove) promoveram a adequação das normas, o que demonstra que somente metade dos entes municipais aderiu aos ditames do novo programa de regularização fundiária urbana, número abaixo do esperado, haja vista o decurso do prazo de 7

(sete) anos desde a publicação da Lei Federal nº 13.465/2017, lapso que pode ser considerado suficiente para implementação das medidas correlatas.

Por meio da análise das leis locais editadas após 2017 por Carambeí, Castro, Imbaú, Ipiranga, Ivaí, Ponta Grossa, Porto Amazonas, Reserva e Tibagi ficou evidenciada a reprodução de grande parte dos dispositivos da Lei Federal nº 13.465/2017, principalmente daqueles voltados à conceituação de seus elementos norteadores, o que demonstra a preocupação em incorporar os critérios estabelecidos em nível nacional para regularização fundiária. Não obstante, algumas legislações municipais trouxeram abordagens diferenciadas, com ênfase na regularização fundiária de áreas ocupadas por urbanismo de baixa renda.

A etapa seguinte contou com entrevistas semiestruturadas, conhecidas por serem conduzidas pelo avaliador com base em um roteiro, previamente elaborado com questões relacionadas ao contexto de vivência do entrevistado, com vistas a tornar o depoimento mais espontâneo e menos artificial. As entrevistas semiestruturadas são caracterizadas por roteiros mais objetivos (Januzzi, 2016).

As entrevistas foram idealizadas com a intenção de coletar dados junto aos responsáveis pelos programas locais de regularização fundiária urbana nos 9 (nove) municípios que promoveram a adequação das normas locais ao novo programa nacional, quais sejam: Carambeí, Castro, Imbaú, Ipiranga, Ivaí, Ponta Grossa, Porto Amazonas, Reserva e Tibagi, a fim de investigar a implementação das normas municipais editadas a partir da Lei Federal nº 13.465/2017, por meio do levantamento de ações e projetos e das respectivas fases em que se encontram. A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética, segundo o registro nº 79641324.7.0000.0105 na Plataforma Brasil.

Não obstante, dos citados municípios, 6 (seis) aceitaram participar da pesquisa e forneceram os dados a respeito dos projetos de regularização fundiária urbana: Carambeí, Castro, Ivaí, Ponta Grossa, Reserva e Tibagi. Por sua vez, os municípios de Imbaú, Ipiranga e Porto Amazonas permaneceram inertes. Desse modo, houve a participação de 2/3 (dois terços) dos entes municipais convidados, número que se mostra dentro do esperado, haja vista a adesão depender do interesse da administração local em divulgar suas ações na área habitacional ou, eventualmente, reconhecer que não houve implementação de programas locais.

Finalizadas as entrevistas, teve início a análise de conteúdo, que consiste em um conjunto de técnicas para examinar as comunicações com o intuito de obter as

condições de descrição do conteúdo das mensagens, mediante a adoção de procedimentos sistemáticos e objetivos (Bardin, 2016). Após a organização dos materiais obtidos com as entrevistas semiestruturadas, houve a seleção das unidades de análise, a partir de recortes com base nos objetivos previamente estabelecidos. Por fim, as unidades de análise foram agrupadas nas seguintes categorias: a identificação e o monitoramento de demandas de regularização fundiária urbana; a existência e a situação de projetos na área após a edição de lei municipal; e, as dificuldades apontadas no processo de implementação da nova política nacional de 2017.

A pesquisa foi estruturada em três seções principais. A Seção 1, intitulada "O direito à moradia e a problemática habitacional", apresenta uma narrativa sobre a evolução do direito à moradia no contexto dos direitos humanos na esfera internacional e nacional, seguida da exposição do conceito e do alcance do direito à moradia, por meio de suas múltiplas dimensões e dos critérios necessários para garantir condições adequadas de habitação, e de uma análise da crise habitacional brasileira, desde os principais fatores históricos, econômicos e sociais até os atuais índices de déficit e de inadequação habitacional, com destaque para os desafios enfrentados na implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento dessa problemática.

A Seção 2, que aborda o "O papel do estado no enfrentamento da crise habitacional", enfatiza a importância das políticas sociais na concretização do direito à moradia, descreve as fases do ciclo de políticas habitacionais, desde a identificação do problema até a extinção, e destaca a importância da avaliação contínua para a melhoria e eficácia das ações públicas. Em seguida, trata especificamente das políticas públicas de regularização fundiária urbana, desde seu conceito, sua evolução no ordenamento jurídico brasileiro, até o novo programa nacional instituído pela Lei nº 13.465/2017.

A Seção 3 examina a "A eficácia do programa de regularização fundiária urbana de 2017 na região de Ponta Grossa". Para tanto, de início são apresentadas as características dos municípios da região de Ponta Grossa, com informações relevantes para contextualizar o estudo. Em continuidade, são demonstrados os dados obtidos na pesquisa realizada com vistas a avaliar a eficácia do novo programa na região, com a identificação dos avanços nos municípios que promoveram a atualização normativa e a implementação de projetos voltados à legalização de áreas irregulares e à ampliação da segurança jurídica dos ocupantes, bem como dos

desafios persistentes, como entraves burocráticos e limitações financeiras.

Por fim, o trabalho é encerrado com a Conclusão, onde são apresentados os principais achados da pesquisa e reflexões sobre possíveis aprimoramentos das políticas públicas de regularização fundiária urbana. O texto final é complementado pelas Referências, que reúnem as obras e documentos consultados, e pelos Apêndices e Anexos, que incluem informações adicionais relevantes para a análise.

1 O DIREITO À MORADIA E A PROBLEMÁTICA HABITACIONAL

Esta seção examina a evolução do direito à moradia, partindo de sua concepção inicial no contexto dos direitos humanos até seu reconhecimento formal tanto na esfera internacional quanto no ordenamento jurídico brasileiro. A análise busca demonstrar como esse direito foi progressivamente consolidado no campo jurídico-normativo e aborda os principais marcos legislativos e tratados internacionais que reconheceram a moradia como um direito fundamental, enfatizando sua importância como pilar para a garantia de condições de vida dignas e para a promoção da justiça social.

Em continuidade, o estudo apresenta o conceito e o alcance do direito à moradia, com destaque para sua centralidade na promoção da dignidade humana e para o preenchimento de requisitos necessários para a caracterização de uma moradia adequada, a qual transcende a mera provisão de abrigo, abarcando também elementos como segurança, privacidade e acesso a serviços essenciais.

Por fim, a seção explora as raízes históricas da crise habitacional brasileira por meio da exposição dos fatores estruturais e econômicos que contribuíram para o atual cenário de concentração fundiária e de exclusão social. A análise se aprofunda com a apresentação dos índices de déficit e de inadequação habitacional e ressalta os desafios que o país enfrenta para garantir o acesso universal a moradias adequadas.

1.1 DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DOS DIREITOS HUMANOS

A preocupação com o desenvolvimento urbano começou a despontar na história em meados do século XIX, quando a crescente demanda por alojamentos adequados e acessíveis para os operários das indústrias, que haviam migrado das zonas rurais para as grandes cidades, surgiu como um problema social, retratado nas obras de Marx (2011) e Engels (1979) como um dos efeitos secundários do modo de produção capitalista.

A industrialização e a consequente urbanização acarretaram uma mudança no processo histórico-social, com a construção de uma nova relação espaço-temporal, mediante a congregação de setores econômicos até então inéditos e a inserção da cidade no processo de valorização de capital (Lefebvre, 2001).

Diante da crise habitacional disseminada na Europa após a segunda guerra mundial, o direito à moradia passou a constar na pauta da crescente luta pelos direitos humanos, ocasião em que logrou o almejado reconhecimento na ordem jurídica, passando a ser amplamente reconhecido como um direito humano fundamental, indispensável para a dignidade, segurança e bem-estar das pessoas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, considerada um marco na proteção dos direitos fundamentais, estabeleceu em seu artigo 25 que toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado capaz de garantir sua saúde e bem-estar, o qual abrange alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis. Referido artigo confirma que o direito à moradia encontra-se intrinsecamente ligado à dignidade humana, que demanda a garantia de condições que permitam o desenvolvimento pleno do ser humano, e mostra-se essencial para a realização de outros direitos fundamentais, como o direito à saúde, à segurança e à educação.

O direito à moradia foi reiterado em diversos tratados e convenções internacionais, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que em seu artigo 11 reconhece o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, o que abrange alimentação, vestuário e moradia. O PIDESC, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966 e ratificado por mais de 160 países, estabelece que os Estados Partes têm o compromisso de tomar medidas apropriadas para assegurar a plena realização deste direito, o que inclui a adoção de políticas públicas, programas de habitação social e outras iniciativas que visem garantir que todos tenham acesso a condições de vida dignas. Referido pacto também enfatiza a importância de uma moradia adequada em termos de acessibilidade, qualidade e segurança, e reconhece que a falta de moradia pode comprometer gravemente a dignidade humana e o exercício de outros direitos fundamentais.

Em 1976, ocorreu a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, a Habitat I, em Vancouver, no Canadá. Na ocasião, estabeleceu-se o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), com sede em Nairóbi, no Quênia, com o objetivo de promover cidades socialmente, urbanisticamente e ambientalmente sustentáveis e de coordenar ações de habitação e de qualidade de vida. O ONU-Habitat estimula anualmente, durante todo o mês de outubro, países, cidades, comunidades, pessoas

e instituições a debater formas de melhorar a qualidade de vida nas áreas urbanas. Conhecido globalmente como “Outubro Urbano”, o período tem início com o Dia Mundial do Habitat na primeira segunda-feira do mês e encerra com o Dia Mundial das Cidades, celebrado em 31 de outubro (ONU, 2016).

A conferência sobre o tema, a Habitat II, ocorreu em Istambul, na Turquia, em 1996. Também conhecida como Cúpula das Cidades, a conferência resultou na apresentação da Agenda Habitat, um documento no qual os estados-membros se comprometeram a promover uma habitação adequada, assentamentos humanos sustentáveis, participação cidadã e igualdade de gênero, entre outros aspectos fundamentais para a melhoria das condições urbanas globais. A Agenda Habitat é considerada um marco na busca por cidades mais inclusivas e sustentáveis (ONU, 2016).

A Habitat III, a Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, ocorreu em Quito, capital do Equador, em 2016. Os Estados-Membros da Assembleia Geral, por meio da Resolução 67/216, estabeleceram que os principais objetivos da conferência incluíam renovar o compromisso político com o desenvolvimento urbano sustentável, avaliar os progressos alcançados, combater a pobreza e identificar desafios novos e emergentes. A Conferência culminou na elaboração da Nova Agenda Urbana, um documento conciso e voltado para o futuro, focado em ações concretas para enfrentar os desafios urbanos globais e promover cidades mais inclusivas e sustentáveis (ONU, 2016).

Além dos instrumentos internacionais, diversas resoluções e recomendações das Nações Unidas enfatizam a importância do direito à moradia. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu Comentário Geral nº 4, de 12 de dezembro de 1991, detalha as obrigações dos Estados em relação ao direito à moradia adequada, que deve ser segura, acessível, localizada em áreas apropriadas e com acesso a serviços básicos. No contexto dos direitos humanos, o direito à moradia é visto não apenas como um abrigo físico, mas como um componente essencial para a realização de outros direitos fundamentais, como saúde, educação e trabalho.

No Brasil, durante o período colonial e imperial, a demanda habitacional não era tratada como uma política pública. A primeira Constituição Republicana de 1891 não mencionava explicitamente o direito à moradia. Somente com a Constituição de 1934, influenciada pelas ideias do constitucionalismo social, começaram a surgir

preocupações com a questão habitacional, ainda que de forma incipiente. A Constituição de 1946 também não trouxe avanços significativos, pois manteve uma abordagem mais voltada para os direitos civis e políticos.

Contudo, a urbanização acelerada e o processo de industrialização no início do século XX trouxeram inúmeros problemas habitacionais, caracterizados pelo crescimento desordenado das cidades e a consequente formação de favelas e de assentamentos precários (Rolnik, 2015). Na maioria das cidades brasileiras, o crescimento urbano foi caracterizado por ausência de planejamento, decorrente da expansão desordenada das regiões de periferia, onde a população mais carente se concentrou, excluída do acesso às áreas centrais, mais bem equipadas para atender às demandas da população (Villaça, 1998).

Nesse cenário, os movimentos sociais voltados à obtenção de condições básicas de urbanidade e de acesso efetivo à cidade desempenharam um papel crucial na conquista gradual do reconhecimento do direito à habitação como um direito fundamental. Essas lutas somaram a paulatinas conquistas a inserção de um capítulo próprio na Constituição da República de 1988 destinado à política de desenvolvimento urbano, com enfoque na promoção das funções sociais da cidade e do bem-estar de seus habitantes.

Com o passar dos anos, a importância do direito à moradia foi ainda mais fortalecida por meio da Emenda Constitucional nº 26, que lhe outorgou o status de direito social, ao lado de outros direitos fundamentais como a educação, a saúde e a segurança. Essa mudança constitucional representou um avanço significativo e refletiu a crescente compreensão de que o acesso a uma moradia adequada é essencial para a realização plena da dignidade humana e para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária (Silva, 2009).

A constitucionalização do direito à moradia no Brasil representou um marco fundamental na ampliação de sua densidade normativa, criando as bases para o desenvolvimento de uma série de institutos e mecanismos jurídicos destinados à sua efetivação. Seu reconhecimento como direito fundamental permitiu o fortalecimento da sua proteção e abriu caminho para a formulação de políticas públicas específicas e para a criação de legislações voltadas à garantia de condições dignas de habitação para todos os cidadãos.

O avanço na seara constitucional possibilitou a articulação entre o direito à moradia e outros direitos sociais, com vistas à promoção da justiça social e à adoção

de medidas que reduzam o déficit habitacional e as desigualdades socioterritoriais, sedimentou seu conceito e ampliou seu alcance, conforme abordagem realizada na próxima subseção.

1.2 CONCEITO E ALCANCE DO DIREITO À MORADIA

O direito à moradia consiste em um direito humano e social fundamental que garante a todas as pessoas o acesso a condições de desenvolvimento pessoal e familiar em um ambiente salubre e seguro, um componente crucial para assegurar a dignidade e a qualidade de vida das pessoas, promover a inclusão social e o desenvolvimento humano integral.

Trata-se de um direito que transcende a mera garantia de um abrigo físico, capaz de refletir a capacidade de uma sociedade em proporcionar condições dignas de vida a seus cidadãos, uma vez que a moradia adequada representa um espaço onde as pessoas podem exercer plenamente seus direitos, com participação ativa na vida comunitária. Por conseguinte, a qualidade da moradia é um reflexo direto da equidade social e do compromisso de uma sociedade com o bem-estar de todos os seus membros (Rolnik, 2015).

A moradia deve ser entendida como um elemento essencial do espaço social, um local onde se constroem e fortalecem relações sociais e se exercem direitos fundamentais. Mais do que uma estrutura material, a moradia adequada deve proporcionar um ambiente que favoreça o desenvolvimento integral da pessoa e da comunidade, exercendo um papel central na promoção da inclusão social, por assumir uma dimensão socioeconômica e cultural, que contribui para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa (Lefebvre, 2006).

Nesse contexto, o direito à moradia pode ser considerado um direito fundamental multifacetado, que apresenta diversas dimensões que ultrapassam a simples oferta de um espaço físico, por envolver a conciliação de fatores como habitabilidade, acessibilidade econômica, proximidade de serviços e oportunidades e segurança da posse (ONU, 2016).

A habitabilidade envolve a qualidade da construção e a disponibilidade de infraestrutura básica, como água potável, eletricidade, saneamento, educação, saúde, transporte, e outros serviços essenciais que garantem um ambiente saudável e sustentável, que favoreça a integração social e o desenvolvimento humano. Assim, a

moradia deve ser entendida como um direito que inclui a garantia de um espaço seguro, bem ventilado e iluminado, com condições adequadas para que os membros da família possam viver com dignidade e desenvolver plenamente suas potencialidades (Rolnik, 2015).

No que diz respeito à acessibilidade econômica, tem-se que o custo da habitação deve ser compatível com a renda familiar, a fim de permitir uma vida digna e equilibrada, sem sujeitar as pessoas a condições de precariedade ou a escolhas difíceis que coloquem em risco seu bem-estar. Portanto, a moradia precisa ser economicamente acessível, garantindo que seu custo não se torne um obstáculo ao seu alcance nem comprometa a satisfação de outras necessidades essenciais, como alimentação, saúde, educação e transporte.

O direito à cidade, e consequentemente o direito à moradia, deve ser acessível a todos, sem limitações pelos imperativos do capital. Nesse sentido, políticas habitacionais devem contemplar subsídios, financiamentos acessíveis e programas de aluguel social como formas de garantir que todas as famílias, independentemente de sua condição econômica, possam ter acesso a uma moradia digna e adequada (Harvey, 2014).

Por sua vez, a localização da moradia é um fator determinante para o alcance de oportunidades e serviços, desempenhando um papel fundamental na qualidade de vida dos habitantes. Habitações situadas em áreas segregadas ou distantes dos centros urbanos frequentemente restringem o acesso a emprego, educação, saúde e outros serviços essenciais, fator que fomenta as desigualdades sociais e econômicas. A segregação espacial é uma das formas mais visíveis de injustiça social, uma vez que perpetua a exclusão e limita as possibilidades de ascensão social, portanto, políticas habitacionais devem priorizar a integração urbana e a inclusão social, assegurando que as moradias estejam localizadas em áreas bem conectadas e servidas por infraestrutura adequada, a fim de promover a equidade e o desenvolvimento sustentável (Harvey, 2012).

Do mesmo modo, a segurança da posse é um dos pilares fundamentais do direito à moradia, por garantir que os indivíduos possam viver em suas habitações sem o constante temor de remoções forçadas ou despejos arbitrários. Isso porque referido direito protege não apenas os proprietários, mas também locatários, ocupantes e comunidades vulneráveis, ao assegurar que todos possam desfrutar de suas residências com paz e segurança, fator que se mostra essencial para promover

a estabilidade social e assegurar condições de vida dignas, ao permitir que as famílias estabeleçam vínculos com a comunidade e invistam na melhoria de suas moradias.

Nesse ponto, merece destaque o papel central da regularização fundiária, que oferece segurança jurídica às populações que habitam áreas irregulares, garantindo-lhes o direito de permanecer em suas moradias. Ao reconhecer a posse legítima, a regularização contribui para a formalização de assentamentos, promove a inclusão social, fortalece os vínculos comunitários e estimula melhorias na infraestrutura local, criando um ambiente propício para o desenvolvimento humano e a valorização do espaço urbano. Assim, reafirma-se o direito à moradia como um componente indispensável da dignidade humana, não apenas pela proteção jurídica, mas também pela possibilidade de transformação de espaços antes marginalizados em territórios de cidadania e justiça social.

Não bastasse, o direito à moradia é indissociável da participação e da inclusão social, elementos essenciais para a construção de uma sociedade democrática e justa, pois para a efetivação do direito à cidade, que inclui o direito à moradia, os cidadãos devem ter a oportunidade de participar ativamente na modelagem dos espaços urbanos onde vivem. Nesse contexto, a moradia não deve ser apenas um espaço físico, mas também um componente central da vida social e política, onde as pessoas têm a possibilidade de exercer seus direitos e influenciar as decisões que moldam suas comunidades (Lefebvre, 2006).

Além disso, a inclusão social requer que os processos de planejamento urbano e habitacional sejam conduzidos de modo participativo, a fim de garantir que todos os grupos sociais, especialmente os mais vulneráveis, tenham voz nas políticas que causam impacto em suas vidas. Isso implica na implementação de processos de consulta amplos e acessíveis, em que as opiniões e necessidades dos moradores sejam levadas em consideração desde o início. Esses mecanismos de participação não apenas asseguram que as políticas habitacionais sejam mais eficazes e justas, mas também fortalecem a coesão social, e promovem um senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva entre os cidadãos (Harvey, 2014).

De outro tanto, a compreensão do direito à moradia demanda uma abordagem sobre a distinção entre os termos "moradia" e "habitação", frequentemente usados como sinônimos. A "moradia" abrange um conceito mais amplo de lar, um bem irrenunciável, que vai além da simples existência de um espaço físico, envolve o ambiente social e emocional que confere à pessoa e à sua família segurança,

privacidade e dignidade. Assim, a moradia não se limita ao abrigo físico, mas inclui elementos subjetivos como o sentimento de pertencimento e a qualidade de vida (Souza, 2013).

Por outro lado, "habitação" é um termo mais técnico e restrito, que se refere ao espaço físico destinado a abrigar pessoas, à relação entre a pessoa e o bem, e a aspectos materiais como a construção, a infraestrutura e as condições do local onde as pessoas residem. Desse modo, a habitação consiste em um componente essencial da moradia, mas não abarca todos os elementos necessários para garantir uma vida digna (Souza, 2013).

A distinção entre moradia e habitação mostra-se essencial para a formulação de políticas públicas eficazes. Políticas públicas que se concentram exclusivamente na construção de unidades habitacionais, sem levar em conta fatores essenciais para uma moradia adequada, como a proximidade a serviços básicos, a qualidade da construção e a segurança do entorno, tendem a produzir soluções inadequadas e insustentáveis, perpetuando problemas sociais e urbanísticos. Portanto, uma abordagem integrada, que contemple tanto a infraestrutura quanto a qualidade de vida dos moradores, mostra-se imprescindível para que o direito à moradia seja efetivamente garantido (Maricato, 2012).

Em conclusão, o direito à moradia trata-se de um direito humano fundamental e social, que vai além do simples fornecimento de habitação, o qual abrange uma ampla gama de fatores que contribuem para o bem-estar e a dignidade das pessoas, uma vez que a moradia adequada deve ser compreendida como um espaço que integra aspectos materiais e subjetivos, oferecendo não apenas proteção física, mas também segurança, conforto e um ambiente propício ao desenvolvimento humano e à convivência familiar e comunitária.

Elementos como habitabilidade, acessibilidade econômica, segurança da posse e localização adequada são indispensáveis para garantir que as pessoas possam viver com dignidade e exercer plenamente seus direitos, assim, a moradia se torna mais do que um abrigo: é um lar, um espaço de pertencimento e de construção de memórias, fundamental para a promoção da qualidade de vida, da inclusão social e do fortalecimento das relações humanas.

Por todo o exposto, tem-se que o direito à moradia alcançou reconhecimento e garantia na seara jurídica brasileira, o que vem sendo ratificado pelos avanços legislativos e pelas políticas públicas implementadas ao longo das últimas décadas.

Contudo, ainda se encontra distante de significativa parcela da população, que enfrenta condições habitacionais inadequadas, sem acesso a serviços básicos, expostos a situações de vulnerabilidade social, tema a ser abordado na subseção a seguir.

1.3 A CRISE HABITACIONAL BRASILEIRA

A crise habitacional no Brasil é um desafio complexo e multifacetado, a qual reflete as desigualdades sociais, econômicas e regionais que caracterizam o país, decorrentes de seu processo de colonização e do modelo de desenvolvimento urbano excludente, marcado pela concentração fundiária, especulação imobiliária e ausência de políticas efetivas de planejamento urbano voltadas para a inclusão social.

A questão fundiária no país, que se refere à organização e distribuição da posse e do uso da terra, remonta ao período colonial, momento em que as terras passaram a ser distribuídas sob a forma de capitanias hereditárias, que consistiam em divisões territoriais e administrativas para ocupação e exploração instituídas pela Coroa Portuguesa em 1534. O modelo acarretava a concentração de terras nas mãos de poucos, chamados donatários, e estabelecia a posse de grandes extensões de terras como um privilégio hereditário.

Essa situação acabou agravada com as sesmarias, um modelo de distribuição de terras criado em Portugal no século XIV, que ao ser adotado na então colônia portuguesa atribuiu aos capitães donatários a distribuição de terras para os imigrantes interessados em instalar-se no Brasil, os quais tinham a obrigação de tornar o solo produtivo dentro de um certo prazo de tempo. Apesar de impor critérios de produção e exploração do solo, o sistema perpetuou a concentração fundiária e excluiu boa parte da população do acesso à terra.

Em 1822, após a independência do Brasil, a revogação do regime de sesmarias sem a adoção de normas ou políticas que garantissem a democratização do acesso à terra resultou em apropriações privadas e posse ilegal de extensas áreas, cenário que favoreceu diretamente as elites agrárias, que se aproveitaram da ausência de regulamentação para expandir seus domínios e consolidar o poder sobre grandes propriedades rurais.

Posteriormente, houve a edição da Lei de Terras de 1850, com o intuito de organizar e controlar o acesso ao solo, disciplinar o direito agrário e combater a

grilagem, que consistia no apossamento de terras mediante a falsificação de títulos de propriedade. Dentre suas disposições, a lei limitou a forma de aquisição de terras à compra, vedando a doação e a posse, o que impediu o acesso ao solo pelas populações mais pobres e, conseqüentemente, institucionalizou a desigualdade fundiária e fomentou as desigualdades que se perpetuaram ao longo da história.

A falta de medidas redistributivas neste período da história brasileira contribuiu para um quadro de exclusão das populações menos favorecidas, impossibilitadas de acessar a terra de forma legal e sustentável, e perpetuou um modelo fundiário concentrador, cujas conseqüências se estenderam por décadas, contribuindo para os elevados índices de desigualdade social e conflitos agrários no país (Ramos, 2001).

A situação fundiária tornou-se ainda mais crítica com a abolição da escravidão, em 1888, uma vez que a liberdade foi concedida sem qualquer medida de redistribuição de terras ou política de integração econômica, fato que ensejou a migração dos ex-escravizados para as cidades e a formação dos primeiros núcleos de ocupações informais nas periferias urbanas, enquanto o campo continuava dominado por latifúndios voltados à exportação agrícola (Ramos, 2001).

Não bastasse, desde o período colonial disputas por posse e uso da terra geraram tensões que se manifestaram de diferentes formas, como revoltas de camponeses, resistência de comunidades tradicionais e confrontos armados. Um dos episódios mais emblemáticos foi a Guerra do Contestado, um conflito que ocorreu entre 1912 e 1916 em uma área próxima à região de Ponta Grossa, disputada entre os estados de Santa Catarina e Paraná, o qual envolveu ex-trabalhadores das obras da ferrovia e moradores locais que resistiram ao avanço dos latifúndios e à perda de suas terras em favor de concessões dadas pelo governo estadual e federal à empresa norte-americana responsável pela construção da ferrovia na região sul do país.

A repressão por parte do governo foi intensa, envolveu tropas militares em batalhas contra os posseiros, as quais acarretaram a morte de milhares de pessoas durante o conflito e evidenciaram a brutalidade da luta por terras no Brasil. A Guerra do Contestado revelou a violência associada ao processo de expansão das fronteiras agrícolas e industriais, e expôs a falta de políticas públicas capazes de mediar os interesses dos pequenos produtores e das comunidades vulneráveis (Monteiro, 2019).

Além da Guerra do Contestado, outros conflitos fundiários marcaram a história brasileira, como a Revolta de Canudos (1896-1897), um conflito que ocorreu no interior do Estado da Bahia e envolveu o exército e ex-trabalhadores de fazendas que

passaram a ocupar a região organizados por um líder religioso, e o Massacre de Eldorado dos Carajás (1996), que ocorreu no Pará e resultou na morte de trabalhadores sem-terra durante uma manifestação. Esses eventos ilustram a contínua luta de trabalhadores rurais e populações tradicionais pelo direito à terra e pela garantia de condições dignas de vida.

Na área urbana, o Brasil enfrentou uma urbanização acelerada durante o século XX, decorrente do êxodo dos trabalhadores das zonas rurais, impulsionado pelo processo de industrialização, que trouxe consigo inúmeros desafios habitacionais, uma vez que a rápida expansão das cidades não foi acompanhada por um planejamento urbano apropriado, fator que destacou ainda mais as desigualdades estruturais que permeiam a sociedade brasileira (Ramos, 1998).

Nesse período, a incapacidade do Estado de atender à crescente demanda por habitação nas cidades resultou no crescimento de vastas áreas de favela e de assentamentos informais, nas quais o direito à moradia adequada foi sistematicamente negado. Essa falta de políticas públicas eficazes deu ensejo a um cenário no qual a precariedade habitacional se tornou a regra para muitos trabalhadores urbanos (Rolnik, 2015).

O resultado dessa complexa combinação de fatores históricos, econômicos e sociais, que incluem a ausência de democratização da terra, a urbanização acelerada, a desigualdade social e a falta de políticas públicas eficazes, tornou a efetivação do direito à moradia um desafio contínuo, com reflexos expressivos nos índices de déficit habitacional do país, os quais demonstram a ausência de moradias adequadas, capazes de atender as condições mínimas de habitabilidade da população (Maricato, 2021).

O déficit habitacional compreende a falta de moradias disponíveis, a existência de habitações inadequadas devido à precariedade ou deterioração das estruturas físicas, bem como a demanda por moradias derivada da coabitação indesejada, quando famílias almejam formar domicílios independentes, mas não conseguem. Além disso, engloba a situação de domicílios de baixa renda em áreas urbanas onde o custo elevado do aluguel compromete o orçamento familiar, dificultando a satisfação de outras necessidades essenciais (FJP, 2024).

Os componentes e os subcomponentes do déficit habitacional são obtidos da seguinte forma: o componente habitação precária resulta da soma dos subcomponentes domicílios improvisados e domicílios rústicos, enquanto o

componente de coabitação decorre da soma dos subcomponentes domicílios do tipo cômodo com as unidades domésticas conviventes déficit. O indicador geral do déficit habitacional é determinado pela soma dos domicílios em situação de habitação precária, coabitação e aqueles com ônus excessivo de aluguel urbano.

Tabela 1 - Déficit habitacional. Regiões brasileiras e total nacional.

Região	Habitações Precárias	Coabitação	Déficit Habitacional
Norte	331.262	257.402	773.329
Nordeste	703.256	366.454	1.761.032
Sudeste	336.911	484.332	2.443.642
Sul	193.364	97.782	737.626
Centro-Oeste	117.860	83.909	499.685
Brasil	1.682.654	1.289.879	6.215.313

Fonte: PnadC 2022 (IBGE e FJP). Organizado pela autora.

A Tabela 1 permite observar que o déficit habitacional total em 2022 atingiu 6.215.313 domicílios, dos quais 1.682.654 estão em situação de habitação precária e 1.289.879 em coabitação. A região Norte apresenta 331.262 habitações precárias e 257.402 casos de coabitação, resultando em um déficit habitacional total de 773.329. O Nordeste possui 703.256 habitações precárias e 366.454 casos de coabitação, com um déficit total de 1.761.032, o segundo maior do país. A região Sudeste, apesar de ter 336.911 habitações precárias, é a região com maior déficit total, com 2.443.642, devido ao elevado número de coabitações (484.332). A região Sul tem 193.364 habitações precárias e 97.782 coabitações, com um déficit total de 737.626. Por fim, o Centro-Oeste é a região com o menor déficit habitacional, apresentando 117.860 habitações precárias e 83.909 casos de coabitação, somando um déficit de 499.685.

Esses números evidenciam as profundas desigualdades regionais na questão habitacional no Brasil. Enquanto as regiões Norte e Nordeste apresentam um déficit habitacional expressivo em termos proporcionais, refletindo vulnerabilidades históricas e econômicas, a região Sudeste concentra a maior parte do problema em termos absolutos, devido à alta densidade populacional e à urbanização acelerada, muitas vezes acompanhada de políticas habitacionais insuficientes.

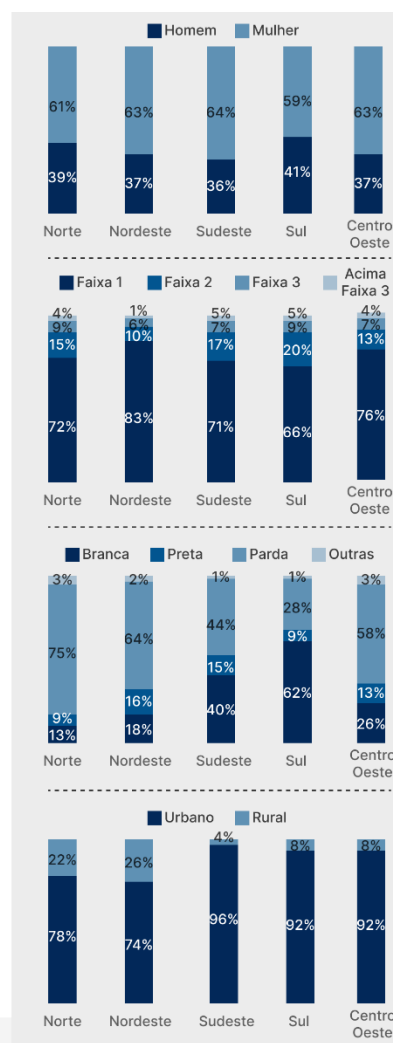
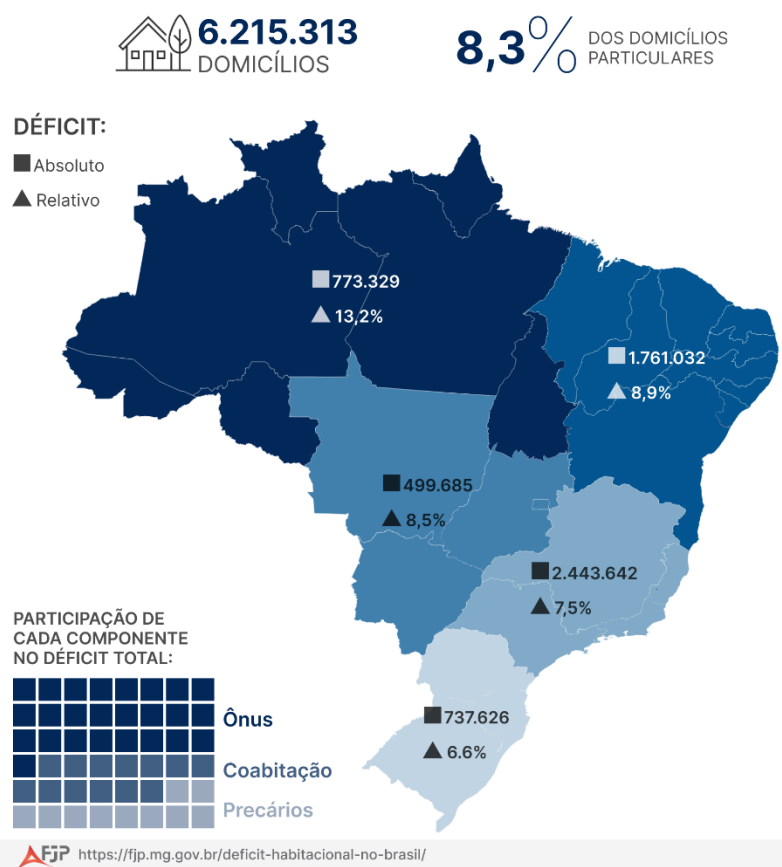
A região Sul, onde está localizado o foco da presente pesquisa, apresenta números relativamente mais baixos em comparação às demais regiões, mas ainda enfrenta desafios significativos, especialmente em áreas urbanas periféricas e em

municípios de menor porte, onde a precariedade habitacional pode ser agravada pela falta de investimentos em infraestrutura e políticas de integração urbana.

Conforme a Figura 1, o déficit habitacional no Brasil representa cerca de 8,3% do total de domicílios ocupados no país. No Norte, há um déficit habitacional relativo de 13,2%, a maior taxa entre as regiões brasileiras. A região Nordeste segue com um déficit de 8,9%. A região Sudeste, a mais populosa do país, apresenta um déficit de 7,5%. O Centro-Oeste e o Sul apresentam déficits habitacionais relativos de 8,5% e 6,6%, respectivamente.

Figura 1 - Déficit habitacional. Regiões brasileiras e total nacional.

DÉFICIT HABITACIONAL PnadC 2022



Fonte: PnadC 2022 (FJP).

Em todas as regiões, a maior parte dos domicílios afetados são liderados por mulheres, com destaque para o Sudeste, que possui 64% de unidades nessa

condição, seguido pelas regiões Nordeste e Centro-Oeste, ambos com 63%. Nas regiões Norte e Sul, esse percentual atinge 61% e 59%, respectivamente.

Para análise da inadequação habitacional conforme a situação financeira dos moradores, a Figura 1 adota as faixas salariais estabelecidas pela Lei nº 14.620/2023 para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), para áreas urbanas: a) Faixa 1 - renda bruta familiar mensal até R\$ 2.640,00; b) Faixa 2 - renda bruta familiar mensal de R\$ 2.640,01 até R\$ 4.400,00; e c) Faixa 3 - renda bruta familiar mensal de R\$ 4.400,01 até R\$ 8.000,00. Verifica-se que as famílias pertencentes à Faixa 1 são as mais impactadas em todas as regiões, principalmente no Nordeste, onde essa faixa chega a 83% dos domicílios.

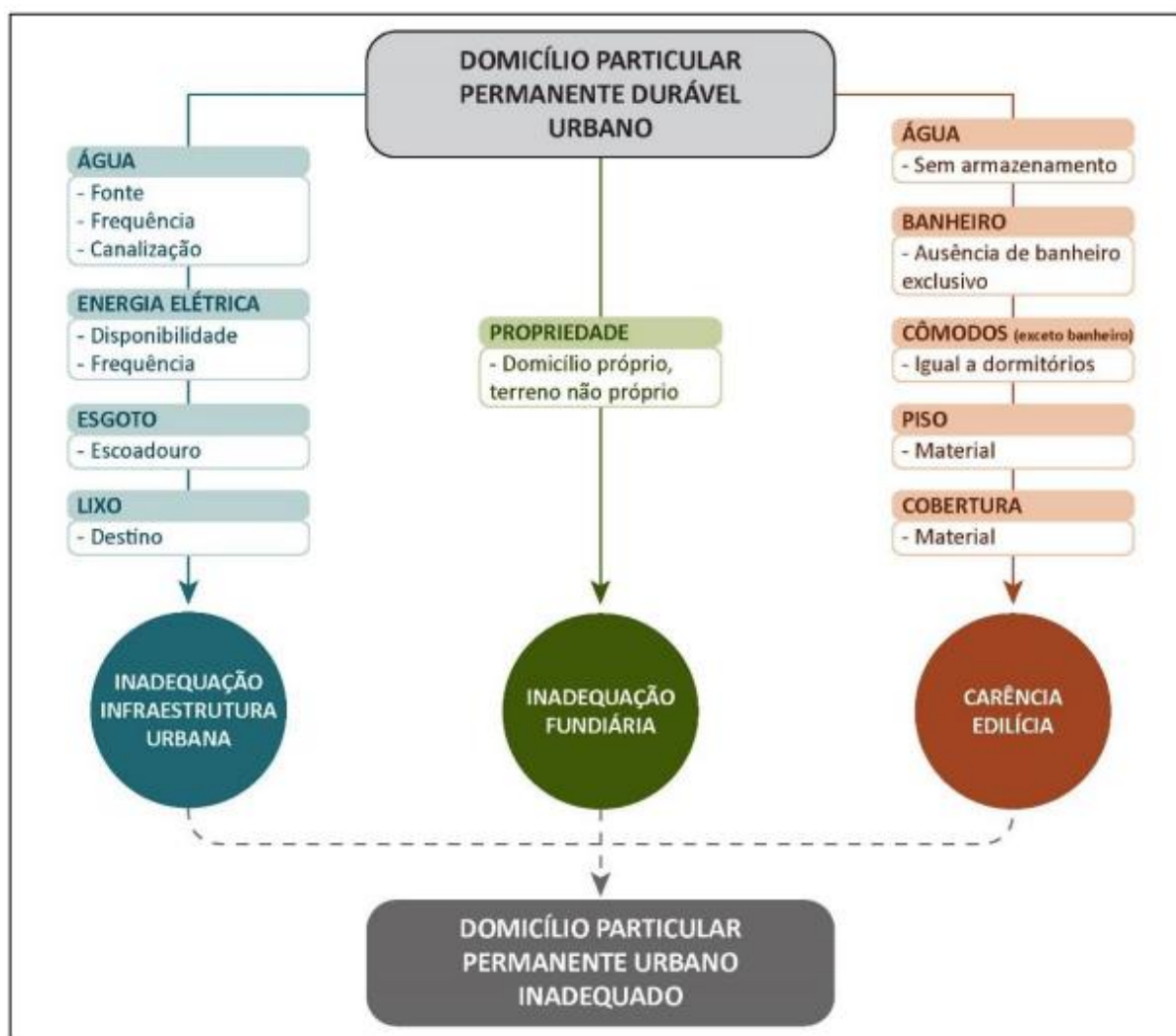
Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, grande parte dos domicílios são liderados por pessoas que se declaram pardas, com índices de 75%, 64% e 58%, respectivamente. No Sudeste há 44% de unidades sob a responsabilidade de pessoas que se reconhecem pardas, e 40% de pessoas autodeclaradas brancas, enquanto na região sul, 62% dos domicílios estão sob os cuidados de pessoas que se declaram brancas. A grande maioria dos domicílios retratados encontra-se no perímetro urbano, que correspondem a 96% no Sudeste, 92% nas regiões Sul e Centro-Oeste, 78% no Norte e 74% no Sul. A maior concentração de déficit habitacional na área rural encontra-se no Nordeste, com um índice de 26%, seguido do Norte, com 22%.

O cenário retratado na Figura 1 coloca em evidência as desigualdades sociais e econômicas entre as diferentes regiões do país, e a necessidade de políticas públicas que considerem as particularidades regionais e o déficit habitacional de forma integrada para formular soluções que sejam eficazes e abrangentes de curto e longo prazo. Além disso, a distribuição equilibrada de recursos e a articulação entre os diferentes níveis de governo mostram-se fundamentais para garantir a implementação de ações que respondam às demandas de cada região, promovendo uma redução das disparidades e a construção de um ambiente urbano mais justo e sustentável.

Não bastassem os altos índices de déficit habitacional, o Brasil também possui números expressivos de inadequação habitacional, um indicador utilizado para quantificar o número de domicílios que apresentam deficiências qualitativas categorizadas em três componentes principais: a inadequação de infraestrutura urbana, a inadequação edilícia e a inadequação fundiária. A primeira abrange a falta de acesso a serviços essenciais como fornecimento de água, sistema de esgoto e energia elétrica. A inadequação edilícia refere-se a padrões de construção

inadequados, como a ausência de banheiro, piso, cobertura ou armazenamento de água apropriados. Por fim, a inadequação fundiária diz respeito à ausência de título de propriedade ou posse por parte dos moradores do domicílio (FJP, 2021).

Figura 2 - Inadequação de domicílios. Componentes e subcomponentes.



Fonte: FJP, 2024.

A Tabela 2 evidencia que a inadequação habitacional total no Brasil em 2022 atingiu 26.510.673 domicílios, dos quais 15.502.453 estão em situação de deficiência de infraestrutura urbana. A deficiência de ordem edilícia alcança 12.272.510 das moradias do país, enquanto 3.183.744 de unidades habitacionais encontram-se em condição de inadequação fundiária.

Tabela 2 - Inadequação habitacional. Regiões brasileiras e total nacional.

Região	Domicílios Inadequados	Inadequação de Infraestrutura Urbana	Inadequação Edilícia	Inadequação Fundiária
Norte	3.407.472	2.465.182	1.745.602	202.064
Nordeste	8.712.156	6.366.251	3.227.458	751.235
Sudeste	8.083.534	4.053.019	3.271.409	1.641.442
Sul	4.157.032	1.379.640	3.020.896	403.084
Centro-Oeste	2.150.480	1.238.360	1.007.145	185.919
Brasil	26.510.673	15.502.453	12.272.510	3.183.744

Fonte: PnadC 2022 (IBGE e FJP). Organizado pela autora.

Observa-se que o Sudeste possui o maior número absoluto de domicílios inadequados (8.083.534), seguido pelo Nordeste (8.712.156) e pelo Sul (4.157.032). Em termos de inadequação de infraestrutura urbana, o Nordeste lidera com 6.366.251 domicílios afetados. Na inadequação edilícia, o Sudeste e o Nordeste possuem números altos, com 3.271.409 e 3.227.458 domicílios, respectivamente. No tocante à inadequação fundiária, o Sudeste também lidera, com 1.641.442 domicílios nessa situação.

Esses dados refletem as disparidades regionais e evidenciam os desafios específicos enfrentados em cada região do país, resultado de um longo histórico de desigualdades socioeconômicas e da insuficiência de políticas de planejamento urbano capazes de atender às necessidades locais de forma efetiva e integrada. Regiões como o Norte e o Nordeste, por exemplo, apresentam carências significativas em infraestrutura urbana, enquanto no Sudeste e Sul, os problemas habitacionais estão mais frequentemente relacionados à inadequação das edificações, revelando diferentes formas de precariedade habitacional.

A Tabela 2 demonstra que milhões de famílias vivem em situações que comprometem seu direito fundamental à moradia adequada, por ausência de serviços essenciais, como saneamento, abastecimento de água e energia, por condições estruturais inadequadas das moradias ou pela falta de segurança jurídica da posse, fatores que limitam o desenvolvimento pessoal e a inclusão social. Além disso, a segregação espacial e a concentração de áreas habitáveis em regiões centrais, de difícil acesso para as populações de baixa renda, perpetuam a marginalização e dificultam o acesso a oportunidades de emprego, educação e saúde.

Na Figura 3, observa-se que aproximadamente 41,2% dos domicílios duráveis urbanos (excluídos os domicílios rurais, improvisados, rústicos e cômodos) apresentam algum tipo de inadequação. A região Norte apresenta a maior taxa de inadequação relativa, com 76,5% dos domicílios nessa condição, seguida pela região Nordeste, onde 58,8% dos domicílios são considerados inadequados. A situação nas regiões Sul e Centro-Oeste também é preocupante, com índices de 43,3% e 40,6% dos domicílios classificados como inadequados. A região Sudeste enfrenta uma inadequação habitacional de 26,8%.

Figura 3 - Inadequação habitacional. Regiões brasileiras e total nacional.

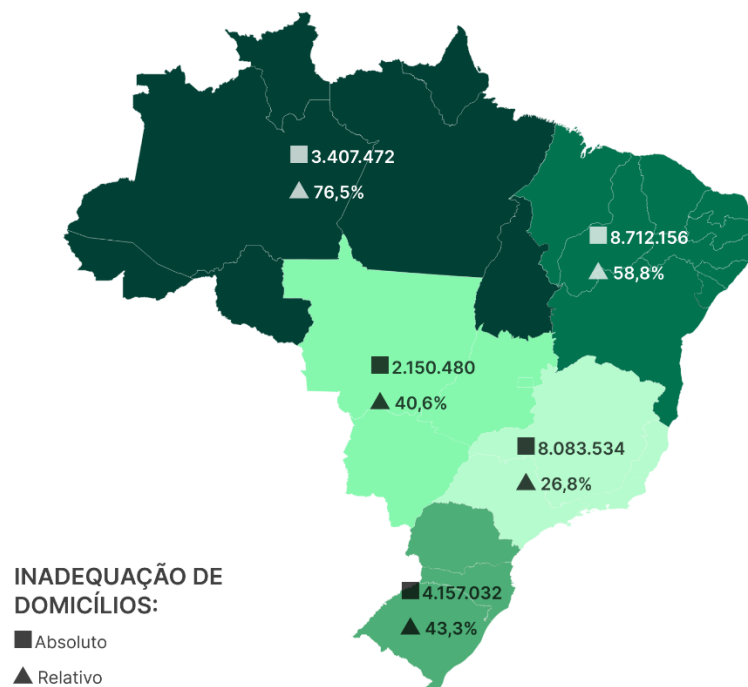
INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS URBANOS

PnadC 2022

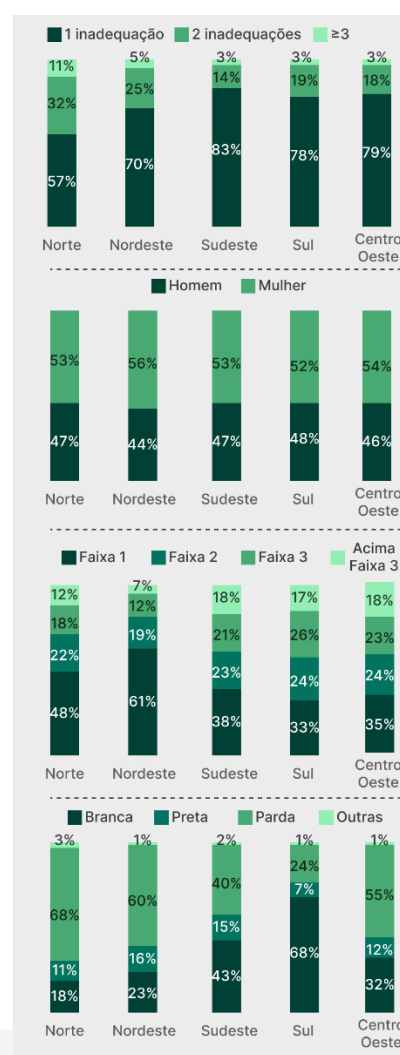


26.510.673
DOMICÍLIOS

41,2% DOS DOMICÍLIOS DURÁVEIS URBANOS



FJP <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>



Fonte: PnadC 2022 (FJP).

A maioria dos domicílios nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresenta apenas uma inadequação, com índices de 83%, 78% e 79%, respectivamente, enquanto nas regiões Norte e Nordeste este percentual cai para 57% e 70%.

respectivamente. Não obstante, em todas as regiões os domicílios possuem 3 ou mais tipos de deficiência habitacional.

Quanto à distribuição do déficit habitacional por gênero nas diferentes regiões do Brasil, observa-se que existe um equilíbrio, pois embora a maior parte dos domicílios em situação de inadequação esteja sob responsabilidade de mulheres, os percentuais não chegam a 60% por região.

As famílias pertencentes à Faixa 1 (aquelas com menor renda) são as mais impactadas em todas as regiões. No Nordeste, essa faixa chega a 61% dos domicílios, o que evidencia que as populações de menor renda são as mais vulneráveis e enfrentam as maiores dificuldades de acesso à moradia adequada.

Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste há predominância de domicílios com inadequação habitacional sob a responsabilidade de pessoas que se declaram pardas, com índices de 68%, 60% e 55%, respectivamente. De modo inverso, no Sul as pessoas que se declaram brancas estão à frente de 68% das unidades com carências habitacionais, dado que sublinha a interseção entre desigualdades raciais e habitacionais no Brasil, e que demanda atenção específica por ocasião da elaboração de políticas públicas sociais.

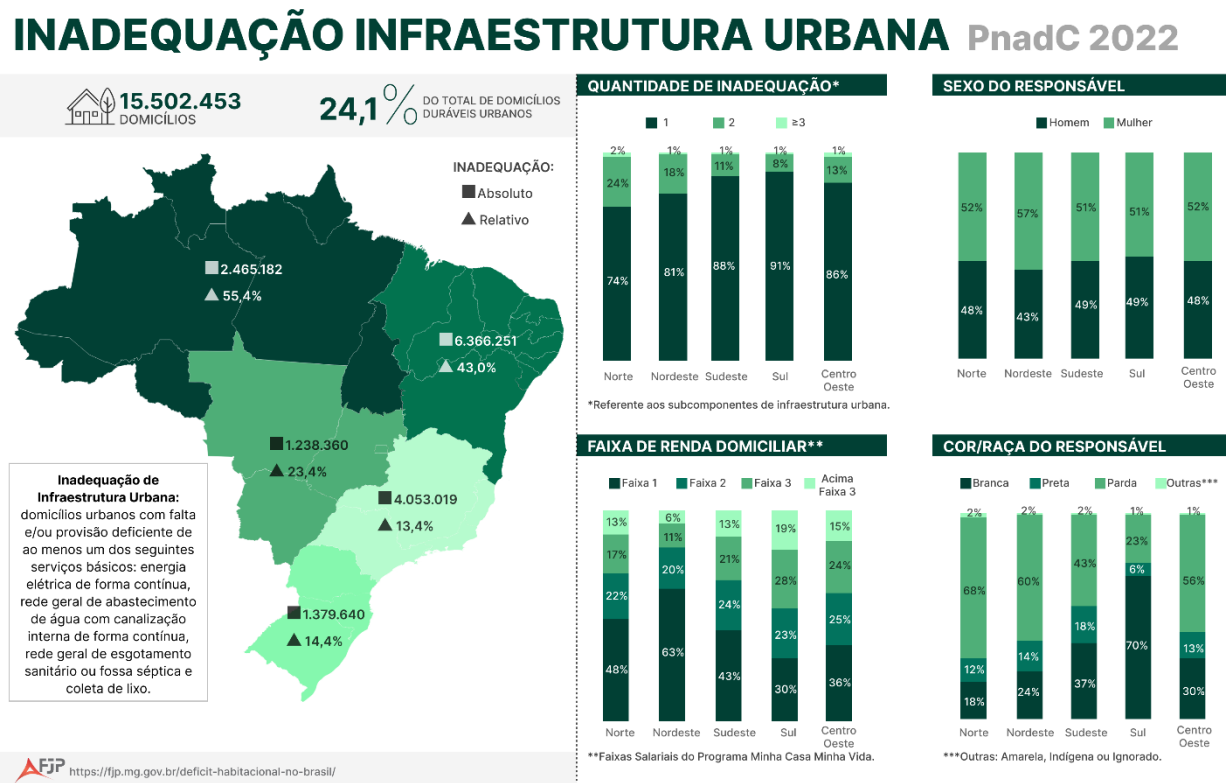
Desse modo, a Figura 3 demonstra que a inadequação habitacional está intrinsecamente ligada a fatores socioeconômicos e regionais, que refletem as desigualdades históricas e estruturais que ainda persistem no país. As regiões com menor desenvolvimento socioeconômico, como o Norte e o Nordeste, apresentam as maiores taxas de inadequação, resultado de décadas de investimentos insuficientes em infraestrutura e planejamento urbano. Esse cenário reforça a urgência de políticas públicas direcionadas, que promovam a melhoria das condições habitacionais e garantam acesso a serviços básicos e oportunidades, contribuindo para a redução das disparidades regionais e a promoção de um ambiente mais justo e inclusivo.

Quanto aos componentes da deficiência habitacional, a inadequação de infraestrutura urbana básica representa um dos desafios mais críticos enfrentados pelas famílias que vivem em condições inapropriadas. Em muitos assentamentos informais, a falta de acesso a serviços essenciais, como água potável, saneamento básico, eletricidade e transporte público, é uma realidade constante. Essa ausência de infraestrutura não apenas compromete a saúde e o bem-estar dos moradores, expondo-os a riscos sanitários e doenças, mas também acentua as desigualdades sociais e econômicas, perpetuando um ciclo de pobreza e exclusão social.

A deficiência na oferta de serviços essenciais agrava a marginalização de comunidades, dificultando sua plena integração ao tecido urbano e a melhoria de suas condições de vida. Conforme destaca Maricato (2012), a exclusão social no Brasil é profundamente espacial, evidenciada pela segregação das populações de baixa renda em áreas periféricas desprovidas de infraestrutura básica. Essa segregação não apenas isola essas comunidades, mas também perpetua um ciclo de pobreza e exclusão, pois dificulta o acesso a oportunidades e serviços fundamentais que poderiam melhorar sua qualidade de vida

A Figura 4 indica que 24,1% dos domicílios duráveis urbanos no Brasil, o que corresponde a 15.502.453 unidades, apresentam algum tipo de inadequação relacionada à infraestrutura urbana. Os estados do Norte e Nordeste apresentam as maiores taxas relativas de inadequação, com 55,4% e 43,0%, respectivamente, destacando-se como as regiões mais afetadas. Na região Centro-Oeste este índice chega a 23,4%. O Sudeste e o Sul apresentam as menores taxas relativa de inadequação, com 13,4% e 14,4%, respectivamente, o que evidencia disparidades regionais significativas no acesso à infraestrutura básica.

Figura 4 - Inadequação de infraestrutura. Regiões brasileiras e total nacional.



Fonte: PnadC 2022 (FJP).

A maioria dos domicílios afetados sofre com apenas uma espécie de inadequação, principalmente o Sul com 91% das unidades habitacionais atingidas nessa condição. Não obstante, todas as regiões apresentam uma pequena margem de domicílios com múltiplas inadequações, sendo o Norte 2% e as demais regiões com apenas 1% das unidades com três ou mais formas de inadequação.

Na análise por sexo do responsável pelo domicílio, observa-se que a distribuição entre homens e mulheres é equilibrada, com ligeira predominância de responsáveis masculinos na maioria das regiões.

A faixa de renda domiciliar mostra que as inadequações são mais frequentes nas faixas de renda mais baixa, especialmente na Faixa 1, com destaque para a região Nordeste, com 63% nesta condição, seguida pela região Norte, com 48%. Nas demais regiões a diferença por faixa de renda diminui, principalmente no Sul, que conta com 30% das unidades com inadequação de infraestrutura urbana na Faixa 1, 23% na Faixa 2, 28% na Faixa 3 e 19% acima da Faixa 3.

A análise por cor ou raça do responsável evidencia que pessoas que se declaram pardas estão mais sujeitas a viver em domicílios com inadequações de infraestrutura urbana nas regiões Norte (68%), Nordeste (60%) e Centro-Oeste (56%). No Sudeste a diferença é reduzida, com 43% de pessoas que se autodeclaram pardas, 37% brancas, 18% pretas e 2% outras. No Sul, há predominância de unidades habitacionais sob a responsabilidade de pessoas brancas, índice que chega a 70%, situação que reflete as desigualdades raciais no acesso a serviços básicos.

Em resumo, a figura revela que a inadequação de infraestrutura urbana no Brasil é um problema complexo, com disparidades regionais, econômicas e raciais significativas, que exigem políticas públicas direcionadas e eficazes para garantir acesso equitativo a serviços essenciais para todos os brasileiros.

Com a Figura 4, percebe-se que a inadequação de infraestrutura urbana está diretamente associada à perpetuação das desigualdades socioeconômicas e regionais. Sem acesso à água potável, energia contínua e rede de esgoto, as famílias são submetidas a condições insalubres que comprometem sua saúde e bem-estar. A crise de infraestrutura não é apenas um problema técnico, mas uma questão de justiça social, que requer intervenções urgentes e planejadas, com investimentos que priorizem a universalização dos serviços básicos e a redução das disparidades regionais. Além disso, mostra-se fundamental que as políticas públicas sejam

sustentadas por processos participativos, que garantam o envolvimento das comunidades e respeitem suas demandas e especificidades.

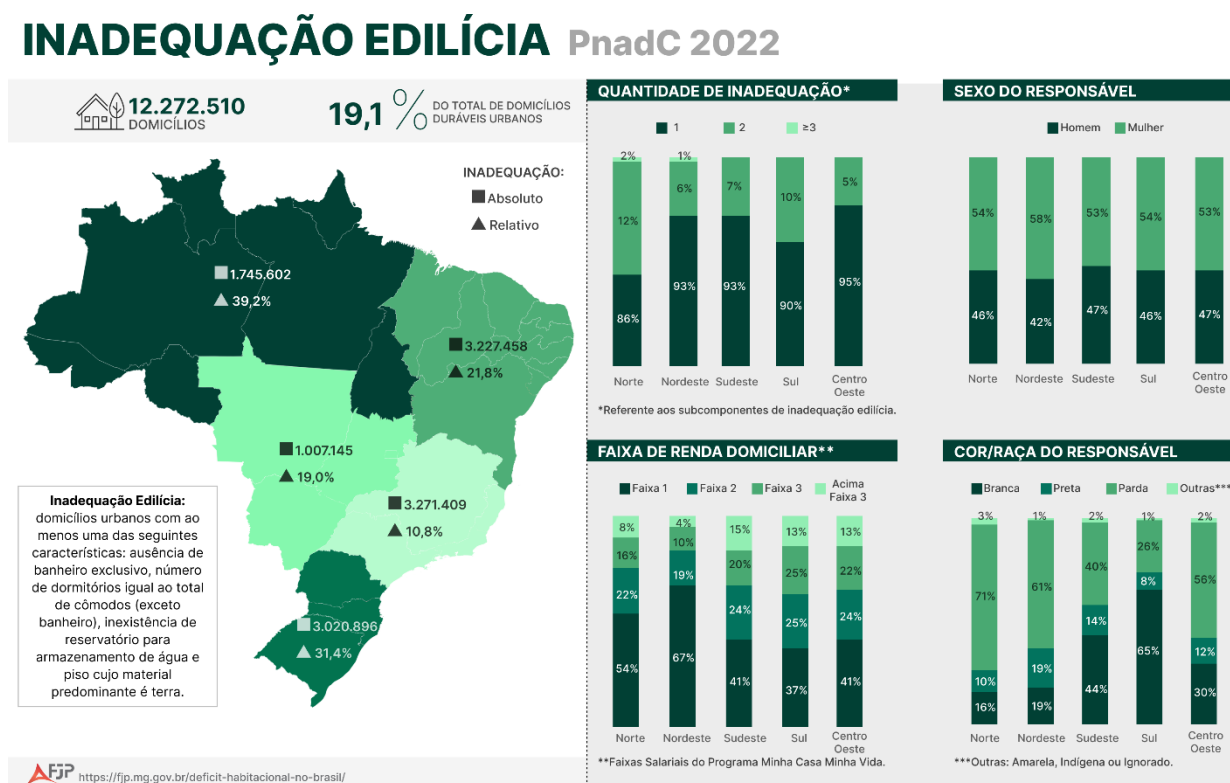
De outro tanto, a inadequação edilícia, segundo componente da deficiência habitacional, refere-se às características físicas insatisfatórias de uma habitação que afetam diretamente a qualidade de vida dos seus ocupantes. Esse conceito abrange cinco subcomponentes principais: problemas com armazenamento de água; ausência de banheiro exclusivo para o domicílio; número insuficiente de cômodos para servir de dormitório, sobrecarregando o espaço interno; pisos inadequados; e, coberturas insatisfatórias, mediante o uso de materiais de construção inapropriados (FJP, 2021).

A inadequação edilícia, portanto, está focada nas condições estruturais que devem ser melhoradas para garantir habitações dignas e seguras. Esses fatores tornam as habitações estruturalmente inadequadas, exigindo intervenções para que os domicílios possam atender às necessidades básicas dos residentes, garantindo maior segurança, privacidade e saúde.

A Figura 5 demonstra que a inadequação edilícia afeta 12.272.510 domicílios, o que representa 19,1% do total de domicílios urbanos duráveis. As regiões Nordeste e Sudeste lideram em termos absolutos, com 3.227.458 e 3.271.409 domicílios inadequados, respectivamente, seguidas pelo Sul, com 3.020.896 unidades na mesma condição. O Norte e o Centro-Oeste possuem 1.745.602 e 1.007.145 domicílios com deficiência edilícia, respectivamente. O Norte tem a maior porcentagem relativa (39,2%), enquanto o Centro-Oeste e o Sul apresentam o menor percentual (19,0% e 10,8%, respectivamente).

Observa-se que a maioria dos domicílios afetados apresenta apenas uma inadequação edilícia, principalmente as regiões Centro-Oeste (95%), Nordeste (93%), Sudeste (93%) e Sul (90%). No Norte, com 86% dos domicílios possuem uma carência, enquanto 12% apresentam dois tipos de deficiências edilícia. As regiões Norte e Nordeste apresentam domicílios com três ou mais inadequações, com 2% e 1%, respectivamente.

Figura 5 - Inadequação edilícia. Regiões brasileiras e total nacional.



vulneráveis, cenário que exige medidas estruturais que promovam a melhoria das condições físicas das habitações, associadas a políticas que garantam o acesso a serviços básicos e a investimentos em urbanização.

Além disso, mostra-se essencial a inclusão de obras de requalificação e de melhorias das moradias existentes nos programas sociais habitacionais, além da construção de novas unidades, especialmente em áreas urbanas periféricas e em assentamentos informais. Uma abordagem integrada permite enfrentar os problemas estruturais que afetam essas moradias e evita a perpetuação da exclusão habitacional, ao garantir que as famílias que possuem um lar não permaneçam em condições precárias.

Investir na recuperação e na adequação de moradias existentes contribui para a redução de problemas como a inadequação edilícia e a falta de infraestrutura básica, e promove um ambiente mais saudável, seguro e propício ao desenvolvimento humano. Dessa forma, as ações habitacionais podem efetivamente proporcionar qualidade de vida e inclusão social, por meio de programas de urbanismo mais justos e sustentáveis, que respeitem as necessidades específicas das comunidades e contribuam para a valorização dos territórios.

O terceiro componente da deficiência habitacional, a inadequação habitacional fundiária, consiste na situação em que pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a posse da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza (FJP, 2021).

A inadequação fundiária urbana é um tema complexo, especialmente em países como o Brasil, onde sua aferição enfrenta diversos desafios. A falta dessa regularização provoca uma série de impactos profundos e multidimensionais, que se refletem tanto na esfera econômica quanto nas questões sociais e populacionais. A sociedade como um todo, em especial as famílias diretamente afetadas, sofrem com as consequências dessa lacuna. Entre os efeitos mais visíveis, destaca-se a forma desordenada como os domicílios são ocupados e construídos, muitas vezes sem qualquer planejamento ou suporte adequado.

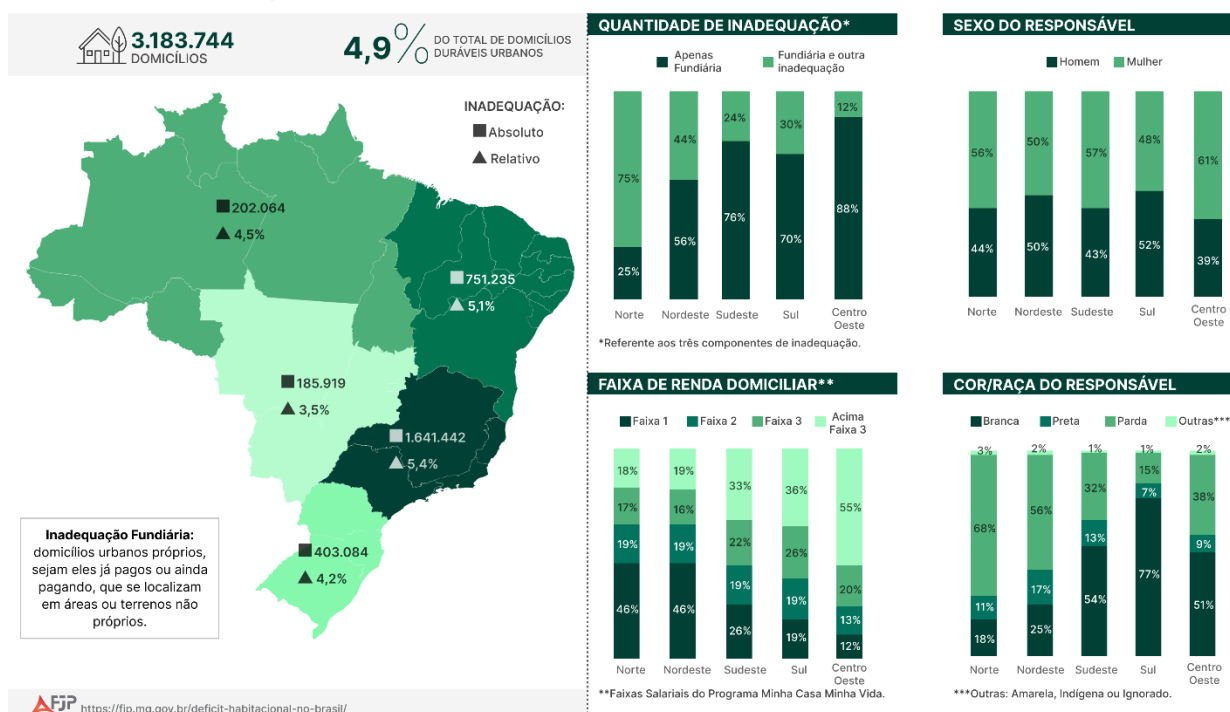
Esse contexto contribui para os altos índices de precariedade habitacional, que perpetua a desigualdade social e limita o acesso das famílias a serviços essenciais e à infraestrutura básica. Além disso, o mercado imobiliário informal se expande, gera incertezas quanto à posse da terra e dificulta a valorização legal dos

imóveis, o que agrava ainda mais a situação de vulnerabilidade das populações envolvidas (Ferreira; Ávila, 2016).

A Figura 6 indica que 3.183.744 domicílios (4,9% dos domicílios duráveis urbanos) enfrentam algum tipo de inadequação fundiária. A Região Sudeste lidera tanto em inadequação relativa quanto absoluta, com 5,4% das unidades afetadas, o equivalente a 1.641.442 domicílios. O Nordeste registra 5,1% de inadequação relativa, o que representa 751.235 unidades. No Norte, 4,5% dos domicílios encontram-se na mesma situação, o que corresponde a 202.064 unidades. No Sul, 4,2% dos domicílios são afetados, com 403.084 unidades, e o Centro-Oeste registra 3,5% de inadequação fundiária, totalizando 185.919 domicílios.

Figura 6 - Inadequação fundiária. Regiões brasileiras e total nacional.

INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA PnadC 2022



Fonte: PnadC 2022 (FJP).

Em todas as regiões a deficiência fundiária aparece junto com mais um dos componentes da inadequação habitacional, principalmente no Norte, com 75% das unidades nesta condição. Nas demais regiões, os índices de moradia com apenas carência fundiária prevalecem, com 56% no Nordeste, 70% no Sul, 76% no Sudoeste e 88% no Centro-Oeste, o maior índice de todos, o que revela um panorama preocupante de insegurança jurídica relacionada à posse de imóveis na região.

Nas regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste, a inadequação fundiária afeta mais domicílios cujo responsável é do sexo feminino, com uma porcentagem de 56%, 57% e 61%, respectivamente. A situação se inverte na região Sul, onde 52% dos domicílios estão sob os cuidados de homens. Por sua vez, o Nordeste apresenta um equilíbrio, com 50% das unidades com inadequação fundiária sob a responsabilidade de cada gênero.

Domicílios cujo responsável se declara da cor parda apresentam índices mais altos de inadequação fundiária no Norte (68%) e no Nordeste (56%). Por outro lado, domicílios com responsáveis que se declaram como "branca" têm índices mais altos de inadequação fundiária no Sudeste (54%), no Centro-Oeste (51%) e, principalmente, na região Sul (77%).

O problema prevalece entre as famílias de menor renda (Faixa 1) no Norte e no Nordeste, ambos com índices de 46% de domicílios com inadequação fundiária. Nas regiões Sudeste e Sul a diferença entre as faixas reduz, com certa prevalência da inadequação fundiária nas faixas mais altas (Faixa 3 e acima). Na região Centro-Oeste, há 55% de unidades com carência fundiária na Faixa 3 e acima.

De um modo geral, a Figura 6 reforça que a inadequação fundiária é um reflexo das desigualdades socioespaciais brasileiras, resultado de processos históricos de marginalização e exclusão territorial que persistem até os dias atuais. O problema foi agravado pela ausência de políticas públicas habitacionais e pelo modelo de desenvolvimento urbano que privilegia a especulação imobiliária e segrega as populações de baixa renda em áreas irregulares, muitas vezes desprovidas de infraestrutura básica e afastadas dos grandes centros urbanos. Essa dinâmica perpetua ciclos de pobreza e vulnerabilidade, dificultando a inserção plena dessas comunidades na cidade formal e restringindo seu acesso a direitos fundamentais.

Por todo o exposto, percebe-se que a crise habitacional brasileira é fruto de um processo histórico e contínuo de reforço das desigualdades sociais e econômicas que permeiam o país, agravado pela concentração fundiária e pela falta de políticas públicas abrangentes e efetivas, situação que intensifica a exclusão social e a marginalização das populações de baixa renda, frequentemente empurradas para áreas irregulares e periféricas, com condições precárias de habitabilidade e infraestrutura insuficiente.

A ausência de um planejamento urbano que promova a inclusão e a equidade territorial perpetua a segregação espacial e restringe o acesso das famílias

vulneráveis aos direitos fundamentais, como moradia digna, saúde, educação e oportunidades de emprego. Assim, enfrentar a crise habitacional requer uma abordagem que reconheça as raízes estruturais do problema e promova intervenções integradas que combatam as disparidades, assegurando o direito à cidade e a construção de espaços mais justos e democráticos.

Para enfrentar a problemática habitacional brasileira mostra-se fundamental a elaboração e a implementação de políticas públicas integradas que contemplem o acesso dos menos favorecidos, a regularização de ocupações precárias, a melhoria das condições das habitações e da infraestrutura urbana, para a promoção da inclusão social, a mitigação das disparidades habitacionais e a construção de uma cidade mais justa e equitativa (Rolnik, 2015).

Nesse contexto, destaca-se a importância da atuação do Estado no enfrentamento da crise habitacional, por meio de políticas públicas que atendam às demandas da população e visem à redução dos elevados índices de déficit e de inadequação habitacional. Para isso, tem-se como fundamental que as ações sejam efetivas, eficazes e eficientes, considerem as especificidades regionais e promovam melhorias significativas na infraestrutura urbana, a fim de priorizar a inclusão social de comunidades marginalizadas e contribuir para a construção de cidades mais justas e sustentáveis, conforme será discutido na seção seguinte.

2 O PAPEL DO ESTADO NO ENFRENTAMENTO DA CRISE HABITACIONAL

A presente seção aborda o papel do Estado no enfrentamento da problemática habitacional mediante a implementação de políticas públicas. Inicialmente, serão exploradas as políticas habitacionais, com uma abordagem sobre sua abrangência e seu impacto na mitigação das desigualdades relacionadas ao acesso à moradia adequada, seguida de uma explanação sobre as etapas de seu ciclo e sobre a importância da fase de avaliação em sede de políticas de cunho social.

Em seguida, o foco recai sobre as políticas públicas de regularização fundiária urbana, adotadas como instrumento para promoção da segurança jurídica e da melhoria nas condições de vida das populações residentes em áreas precárias e informais. O estudo contempla os conceitos fundamentais relacionados à regularização fundiária urbana, além de uma narrativa de sua evolução no ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, examina-se a política nacional de regularização fundiária urbana instituída pela Lei nº 13.465/2017, por meio da análise de seus objetivos e das inovações implementadas, como as modalidades de regularização fundiária e os instrumentos jurídicos e administrativos instituídos para sua implementação. A abordagem inclui uma discussão sobre a autonomia e a responsabilidade do poder público municipal na condução dos processos de regularização fundiária urbana.

2.1 POLÍTICAS HABITACIONAIS

Conforme consignado anteriormente, a problemática habitacional no Brasil é um dos desafios sociais mais intrincados e duradouros na trajetória do país, agravado paulatinamente por um quadro histórico de profundas desigualdades socioeconômicas e de crescimento urbano desordenado, situação que contribui para o atual cenário de vulnerabilidade habitacional. A urbanização acelerada, especialmente nas décadas de 1960 e 1970, não foi acompanhada por políticas públicas que pudessem garantir moradia adequada para a crescente população urbana, o que resultou na proliferação de assentamentos informais, favelas e outras formas de habitação precária, geralmente localizadas em áreas de risco e sem acesso a infraestrutura básica, o que evidencia a exclusão social e a falha histórica do Estado em promover a inclusão habitacional (Maricato, 2012).

Ao longo dos anos, os programas implementados pelo governo têm se mostrado insuficientes para enfrentar o déficit habitacional de maneira eficaz e abrangente. Embora algumas iniciativas governamentais tenham obtido avanços pontuais, não se mostraram capazes de acompanhar o crescimento acelerado da demanda por moradia, o que resultou em um cenário onde milhões de brasileiros continuam privados de acesso a condições habitacionais adequadas (Rolnik, 2015).

A ausência de uma estratégia integrada e de longo prazo contribui para a manutenção de um ciclo vicioso de exclusão e marginalização social. Sem uma política pública que contemple todas essas frentes de maneira coordenada, as disparidades no acesso à moradia adequada se aprofundam, e afetam especialmente as populações mais vulneráveis. A precariedade habitacional, associada à falta de infraestrutura básica e à insegurança jurídica quanto à posse da terra, gera um ambiente de constante incerteza e instabilidade para milhões de famílias, o qual compromete a qualidade de vida dessas comunidades e limita seu potencial de desenvolvimento social e econômico (Harvey, 2012).

Dessa forma, a falta de uma intervenção pública eficaz contribui para o agravamento das desigualdades sociais e perpetua problemas que se estendem por décadas. Romper esse ciclo exige a implementação de ações públicas abrangentes e duradouras, que assegurem o direito à moradia adequada e promovam a inclusão social de maneira ampla e sustentável, pois somente com uma abordagem integral e contínua será possível mitigar as profundas desigualdades e garantir condições de vida mais justas para toda a população.

Nesse contexto, o Estado assume uma importância central na criação e na execução de estratégias que, além de suprir a carência de moradias dignas, também busquem promover a inclusão social e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos. A formulação de diretrizes concretas e exequíveis pelo poder público torna-se indispensável para transformar o ideal de dignidade humana em realidades para as pessoas. Para isso, mostra-se essencial a adoção de ferramentas eficazes que assegurem a implementação dessas políticas, permitindo que os direitos à moradia e à justiça social sejam plenamente acessíveis a todos os segmentos da população, especialmente os mais vulneráveis.

O termo "política pública" pode ser empregado em diversas dimensões para explorar os processos complexos que envolvem as decisões e intervenções do Estado em uma realidade específica. Abrange um conjunto de mecanismos, estruturas e

instrumentos institucionais que orienta e sustenta as deliberações dos agentes políticos responsáveis, influenciado por fatores sociais, econômicos e políticos, o qual envolve uma fase crítica de implementação das ações e um momento em que as políticas são concretizadas por meio de programas, projetos e regulamentações (Melazzo, 2010).

As políticas públicas fazem parte da estrutura governamental e expressam os múltiplos determinantes que influenciam as interações entre o Estado, a política, a economia e a sociedade, moldadas por fatores que variam conforme o contexto econômico e político em que estão inseridas, o que significa que as prioridades e abordagens adotadas podem mudar de acordo com as circunstâncias históricas e regionais. Além disso, as políticas públicas são profundamente impactadas pelas relações de poder e pelas dinâmicas entre os diversos grupos de interesse, cujas demandas e influências podem alterar significativamente o processo de tomada de decisão. Assim, essas inter-relações se tornam um reflexo das disputas e negociações entre os diferentes atores sociais, políticos e econômicos envolvidos (Scheffer; Kauchakje, 2017).

No que diz respeito às políticas de cunho social, representam ações estruturadas com base nos interesses de grupos sociais organizados conforme os recursos disponíveis, destinadas à distribuição da renda e à equidade social, com vistas a promover o bem-estar de todos, em especial das pessoas menos favorecidas, em condições de vulnerabilidade. Nesse sentido, as políticas sociais se apresentam como mecanismos fundamentais para a redistribuição de renda e a promoção da equidade social (Silva, 2001).

O objetivo central dessas ações é garantir o bem-estar da população como um todo, com especial atenção às camadas mais vulneráveis e desfavorecidas da sociedade, que sofrem de maiores dificuldades no acesso aos direitos e benefícios sociais. Além disso, as políticas públicas de ordem social devem ser compreendidas dentro de um contexto mais amplo de articulação entre o Estado e a sociedade civil, onde o poder público desempenha o papel de mediador entre os interesses coletivos e as limitações orçamentárias, sempre com o intuito de reduzir as desigualdades e promover a inclusão social de forma justa e sustentável (Silva, 2001).

Por sua vez, as políticas habitacionais constituem um conjunto de ações governamentais voltadas para a melhoria das condições de moradia da população e para a promoção do acesso a habitações de qualidade, de modo a combater a

precariedade habitacional, uma realidade enfrentada por muitos brasileiros que vivem em condições inadequadas de moradia. As iniciativas podem incluir programas de construção e reforma de moradias, incentivos fiscais para a aquisição ou locação de imóveis, subsídios habitacionais, entre outras medidas ajustadas às necessidades da população (Scheffer, 2017).

Além de proporcionar moradias adequadas, essas políticas visam reduzir a desigualdade social, promover a inclusão e garantir que o direito à moradia seja assegurado de forma universal, especialmente para as famílias de baixa renda. A implementação dessas ações busca enfrentar desafios históricos no campo habitacional e contribuir para a construção de uma sociedade mais equitativa e justa.

Para tanto, as políticas habitacionais de interesse social devem ser descentralizadas, a fim de garantir moradia adequada às populações em situação de vulnerabilidade, e devem obrigatoriamente contemplar as especificidades regionais, por meio do ajuste de suas estratégias à realidade local e aos problemas específicos de cada área. Somente por meio de uma abordagem segmentada e adaptada às particularidades de cada região será possível enfrentar com eficácia os desafios habitacionais e assegurar a inclusão social das camadas menos favorecidas (Scheffer, 2017).

Desse modo, evidenciada a importância das políticas habitacionais na promoção dos interesses sociais, apresenta-se essencial uma breve abordagem sobre o ciclo de políticas habitacionais, que trata do processo de elaboração dos programas desta natureza, desde a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação, até culminar com a sua extinção.

2.1.1 Ciclo de políticas habitacionais

A elaboração de políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos habitacionais é uma tarefa criteriosa e complexa, que envolve diversas dimensões nos processos decisórios e nas intervenções do Estado em contextos sociais e econômicos específicos. Esse processo abrange as ações diretas do governo, a incorporação de mecanismos institucionais e a criação de estruturas que orientam as deliberações dos agentes políticos responsáveis por sua formulação, por meio de um alinhamento entre as esferas decisórias, os recursos disponíveis e as demandas

sociais, para garantir que as políticas habitacionais reflitam as necessidades da população e sejam efetivas na promoção de moradia adequada.

A execução dessas ações está frequentemente sujeita a mecanismos de controle social, que têm como objetivo assegurar tanto a transparência quanto a eficiência no atendimento das demandas da população, e permitem que a sociedade civil desempenhe um papel ativo na fiscalização e na gestão das políticas públicas, criando um canal direto de participação e supervisão. Dessa forma, o controle social não apenas promove a responsabilização dos gestores públicos, mas também assegura que as políticas estejam alinhadas aos interesses coletivos e aos direitos fundamentais dos cidadãos (Melazzo, 2010).

O ciclo de políticas públicas é um processo dinâmico que busca organizar as etapas necessárias para a formulação, implementação e avaliação de políticas que respondam às demandas sociais. Esse ciclo é tradicionalmente dividido em sete etapas principais: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção da política, as quais facilitam tanto a análise quanto o acompanhamento da evolução dos projetos, e garantem que as intervenções sejam ajustadas e aprimoradas ao longo do tempo, sempre com foco nos resultados e na eficácia das medidas adotadas (Secchi, 2012).

A primeira fase desse ciclo é a identificação do problema, que consiste na percepção e delimitação de uma situação insatisfatória pela sociedade e pelos atores políticos. Um problema público emerge quando a discrepância entre a situação atual e uma condição ideal desperta atenção coletiva, cuja percepção pode ocorrer de maneira abrupta, como em desastres naturais, ou gradativamente, como no caso da expansão de favelas em áreas urbanas. É fundamental que o problema seja claramente delimitado, pois isso orienta a definição das suas causas, os possíveis responsáveis e as alternativas de solução.

A etapa seguinte é a formação da agenda, na qual os problemas identificados passam a integrar as prioridades de ação do governo. A agenda pública é influenciada por diversos fatores, como pressão da sociedade civil, atenção da mídia e interesse de grupos políticos, de modo que nem todos os problemas ganham espaço, uma vez que recursos como tempo, orçamento e capital político são limitados. Por isso, os problemas considerados mais relevantes, viáveis de solução e de interesse público tendem a ser priorizados. Além disso, existem diferentes tipos de agendas, como a agenda política, que envolve temas percebidos como prioritários pela classe política,

e a agenda formal, que inclui os problemas que foram incorporados oficialmente às ações governamentais.

Com o problema inserido na agenda, inicia-se a fase de formulação de alternativas, em que são elaboradas possíveis soluções para enfrentá-lo, mediante a construção de objetivos e de estratégias, com atenção aos impactos potenciais de cada alternativa. A formulação pode ser mais restrita ou ampla, a depender da complexidade do problema e da disponibilidade de informações, e envolve diferentes atores, como técnicos, gestores e organizações da sociedade civil, que participam na elaboração de propostas e análises sobre custos, benefícios e riscos das ações planejadas.

A tomada de decisão é a etapa em que ocorre a escolha da alternativa que será implementada, a qual pode seguir diferentes modelos, desde o racional, que busca a otimização de recursos e resultados com base em dados objetivos, até o incremental, que consiste em pequenos ajustes em políticas existentes, considerando os limites cognitivos e políticos dos tomadores de decisão. Em situações de alta complexidade, o elemento político frequentemente se sobrepõe ao técnico e influencia a escolha da solução final, a partir da negociação de interesses e da construção de consensos entre os diferentes grupos envolvidos (Secchi, 2012).

Após a decisão, inicia-se a fase de implementação, quando as intenções políticas são transformadas em ações concretas, ou seja, as estratégias formuladas são colocadas em prática, com a aplicação de recursos financeiros, humanos e materiais para alcançar os objetivos propostos. Existem diferentes abordagens de implementação, como o modelo "top-down", em que as diretrizes são estabelecidas de cima para baixo, com uma separação clara entre a elaboração da política e sua execução. Por sua vez, o modelo "bottom-up" reconhece a autonomia dos implementadores na adaptação das ações às realidades locais, permitindo ajustes durante o processo (Secchi, 2012).

A fase de avaliação deve ser realizada durante e após a implementação para verificar se a política pública alcançou seus objetivos e se foi eficaz na resolução do problema. A avaliação de políticas públicas é uma etapa essencial para garantir a eficiência e a eficácia das ações governamentais, pois possibilita a análise dos resultados alcançados, a identificação de falhas no processo de implementação, a realização de ajustes e de melhorias contínuas, o levantamento de evidências para o

aprimoramento dos programas, a alocação mais eficiente de recursos e a transparência das ações públicas (Arretche, 2013).

Por fim, quando a política pública não atinge seus objetivos, ou o problema original deixa de existir, pode ocorrer sua extinção, motivada pela resolução do problema, pela ineficácia das ações ou pela perda de relevância do tema na agenda pública. No entanto, há situações em que a política continua existindo mesmo após a superação do problema original, sustentada por interesses políticos e econômicos, ou quando se perpetua um ciclo de inércia institucional e de resistência de grupos beneficiados, que dificultam seu encerramento (Secchi, 2012).

A análise do ciclo de políticas públicas mostra que cada fase é interdependente e pode influenciar o sucesso ou o fracasso das ações governamentais. Isso porque problemas mal definidos podem levar à formulação de alternativas ineficazes e à implementação desorganizada, assim como a ausência de avaliações contínuas pode comprometer a legitimidade e a eficiência das políticas, resultando em desperdício de recursos e insatisfação social. Por outro lado, políticas bem estruturadas e ajustadas às demandas sociais contribuem para a promoção da justiça social e para o fortalecimento da cidadania.

Portanto, a compreensão das etapas do ciclo de políticas públicas mostra-se essencial para aprimorar a formulação e a execução de políticas mais eficientes, equitativas e sustentáveis, por meio da antecipação dos desafios, da correção dos desvios e da garantia de que as ações públicas estejam alinhadas aos interesses coletivos. Dessa forma, o ciclo de políticas públicas possibilita a organização do processo decisório e o fortalecimento da capacidade do poder público de responder às demandas sociais e de promover o bem-estar da população.

Resguardada a relevância de cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas, a fase de avaliação mostra-se essencial em programas de cunho social, por permitir a verificação do andamento dos trabalhos e propiciar eventuais ajustes em sede de projetos em curso, com vistas ao alcance dos objetivos estabelecidos e à resolução dos problemas identificados, e por disponibilizar dados concretos sobre programas encerrados por ocasião da formulação de alternativas em novos projetos. Por conseguinte, passa-se ao aprofundamento do exame da etapa de avaliação de políticas habitacionais na próxima subseção.

2.1.2 Avaliação de políticas habitacionais

Diante da relevância da atuação estatal na promoção dos interesses sociais, torna-se fundamental a realização de avaliações contínuas das políticas e dos programas sociais habitacionais elaborados pelos entes públicos, com vistas a analisar a viabilidade e a relevância da manutenção do modelo inicialmente proposto, bem como identificar possíveis adaptações ou melhorias necessárias para propiciar o alcance das metas estabelecidas de forma mais célere e eficiente.

Isso porque a introdução de ajustes, quando coerente e apropriada, contribui significativamente para o aprimoramento das políticas sociais de cunho habitacional, ao assegurar seu alinhamento às necessidades reais da população e aos objetivos sociais pretendidos. Ademais, a revisão periódica das ações habitacionais reforça a eficiência no uso dos recursos públicos e aumenta a legitimidade das políticas, uma vez que evidencia a capacidade do Estado de responder às demandas sociais de forma ágil e eficaz.

A avaliação de políticas habitacionais está fundamentada nos princípios de cidadania e na primazia do interesse público, sendo orientada pela necessidade de garantir que as ações governamentais resultem em melhorias concretas, sustentáveis e de longo prazo para a sociedade. Esse processo analítico busca, de forma abrangente, entender as particularidades e os desafios inerentes à responsabilidade estatal, levando em consideração as demandas sociais diversas e a complexidade das questões econômicas e políticas envolvidas.

O procedimento de avaliação visa assegurar que as políticas públicas atendam efetivamente às necessidades da população, ajustar e aprimorar as estratégias implementadas, permitindo que os resultados sejam mais eficientes e equitativos, sempre alinhados aos princípios de justiça social e ao bem-estar coletivo, e verificar se os objetivos de inclusão social, redução de desigualdades e promoção da justiça social estão sendo alcançados (Arretche, 2013).

A finalidade da avaliação consiste em gerar impactos positivos e mensuráveis na qualidade de vida das pessoas beneficiadas, por meio de ajustes e aprimoramentos das políticas em andamento, conforme se mostrar necessário para que os resultados pretendidos sejam alcançados de forma efetiva e duradoura. Além disso, a avaliação contribui para a transparência e a prestação de contas, reforça o

compromisso do Estado com a promoção do bem-estar coletivo e com a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos (Silva, 2001).

Nesses termos, percebe-se que a avaliação desempenha um papel essencial como instrumento de monitoramento e análise das políticas e dos programas sociais habitacionais, ao funcionar como uma forma particular de investigação empírica sobre as ações e omissões dos governos.

Trata-se de um esforço analítico focado na coleta e na geração de informações que auxiliem no desenho, na implementação e na validação de projetos públicos, com o intuito de assegurar que as ações do Estado sejam eficazes e alcancem seus objetivos, por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares, oriundas das ciências sociais, que permitem um exame profundo das intervenções realizadas, além de identificar falhas e oportunidades de aprimoramento (Jannuzzi, 2016).

Mais do que simplesmente mensurar os resultados imediatos, a avaliação busca compreender o impacto a longo prazo das políticas e programas sociais, ao oferecer subsídios para o aperfeiçoamento contínuo das ações governamentais. Ao empregar técnicas de pesquisa social que abrangem diferentes áreas do conhecimento, a avaliação proporciona uma visão abrangente e integrada, e garante que o gerenciamento das intervenções seja ajustado, caso se mostre necessário, para responder às necessidades da população. Assim, valida o que foi realizado e orienta futuros aprimoramentos, o que assegura a relevância e a sustentabilidade das políticas públicas (Jannuzzi, 2016).

Para tanto, necessariamente demanda um julgamento crítico, que envolve a atribuição de valor, seja por meio de aprovação ou desaprovação, sempre embasada em uma concepção clara de justiça. Assim, o uso adequado dos instrumentos de análise e de avaliação torna-se crucial para garantir a objetividade do processo, evitando que preferências pessoais ou vieses do analista se confundam com os resultados da pesquisa. O rigor metodológico mostra-se indispensável para assegurar que as conclusões reflitam uma análise imparcial e fundamentada, por oferecer um diagnóstico fiel à realidade que sirva de base para decisões bem-informadas (Arretche, 2013).

Com o intuito de verificar se os esforços empreendidos foram eficazes em alcançar os resultados esperados para a resolução do problema, a fase de avaliação pode ser categorizada de acordo com o momento em que ocorre dentro do ciclo de

políticas públicas. Nesse contexto, a avaliação *ex ante* é realizada antes da implementação, com o objetivo de prever os possíveis impactos e adequar as estratégias antes de sua execução. Por sua vez, a avaliação *ex post* ocorre após a implementação, sendo utilizada para medir os resultados e impactos efetivos das políticas adotadas. De outro tanto, a avaliação *in itinere* é conduzida durante a fase de implementação, funciona como um mecanismo de monitoramento contínuo, que permite ajustes e correções no curso do programa, caso se mostre necessário (Secchi, 2012).

Os critérios mais utilizados na avaliação de programas sociais incluem a efetividade, a eficácia e a eficiência, que são fundamentais para analisar diversos aspectos relacionados aos objetivos, métodos e técnicas aplicadas. A efetividade refere-se aos impactos e resultados alcançados pelo programa, para avaliar sua capacidade de gerar mudanças sustentáveis a longo prazo, com foco na transformação real das condições sociais. A eficácia, por sua vez, diz respeito ao grau de sucesso em atingir os objetivos estabelecidos, considerando a cobertura do programa, o público-alvo alcançado e a qualidade dos serviços ou produtos oferecidos. Por fim, a eficiência está relacionada à análise do custo-benefício, visa examinar se os recursos foram utilizados de forma otimizada, e pode ser medida por meio da comparação entre diferentes propostas voltadas para resolver problemáticas semelhantes, o que permite identificar a solução que entrega melhores resultados com o menor custo possível (Jannuzzi, 2016).

Nesse cenário, tanto o Estado quanto a sociedade civil dispõem de diversas ferramentas eficazes para avaliar as políticas públicas e os programas voltados à concretização do direito à moradia adequada. A avaliação dessas políticas mostra-se essencial para garantir que as ações implementadas atendam às necessidades reais da população, promovam a inclusão social e combatam a exclusão habitacional.

Com base nessa premissa, a continuidade da presente pesquisa foca na regularização fundiária urbana, um dos principais programas habitacionais voltados ao enfrentamento da inadequação fundiária no Brasil, por meio de uma análise do instituto e uma avaliação de sua eficácia. Para tanto, na próxima subseção serão abordados o conceito, a evolução histórica e as inovações introduzidas no ordenamento jurídico pela Lei Federal nº 13.465/2017, que instituiu a nova política nacional de regularização fundiária urbana no país, a qual terá a eficácia na região de Ponta Grossa avaliada na próxima seção.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A regularização fundiária urbana ocupa um papel central nas políticas públicas habitacionais, sendo um instrumento essencial para a promoção do direito à moradia adequada e para a inclusão social de populações que vivem em áreas irregulares, que vivenciam cotidianamente as adversidades decorrentes de um processo histórico marcado pela desigualdade fundiária e pela expansão de assentamentos informais nas periferias urbanas, reflexo de processos de urbanização acelerados e desiguais.

Nesse contexto, as políticas de regularização fundiária têm como objetivo corrigir distorções históricas e assegurar segurança jurídica aos ocupantes dessas áreas, ao promover a legalização de suas posses e viabilizar o acesso a serviços públicos essenciais, como abastecimento de água, saneamento básico e energia elétrica. Ao formalizar a posse e integrar os assentamentos informais ao planejamento urbano, referidas políticas contribuem para a promoção da dignidade e da inclusão social, além de fortalecer os vínculos comunitários e garantir melhores condições de vida para as populações menos favorecidas.

Para melhor compreensão da importância das políticas habitacionais de regularização fundiária urbana, mostra-se pertinente a exposição de sua evolução no ordenamento jurídico brasileiro e sua contextualização com o cenário em que ocorreram suas gradativas implementações, de modo a demonstrar sua vinculação com os esforços para equilibrar o ordenamento territorial com a função social da propriedade e a proteção das populações vulneráveis.

A análise do histórico legislativo brasileiro demonstra que houve a edição de várias leis com o intuito de ordenar o processo de ocupação do solo. Conforme a análise histórica abordada na seção anterior, após o sistema de capitanias hereditárias e as sesmarias, houve a promulgação da Lei nº 601/1850, mais conhecida como Lei de Terras, com a finalidade de organizar e controlar o acesso ao solo, por meio de regras sobre o uso das terras públicas, do combate à grilagem e da consolidação da propriedade privada.

Considerada um marco fundamental no desenvolvimento do modelo agrário brasileiro, durante um momento de transição no país, pouco após a proibição do tráfico de escravos, a Lei de Terras respondia à necessidade de reorganizar a economia agrária. Ao concentrar o acesso à terra por meio da compra buscava limitar a apropriação desordenada do solo, que até então ocorria em grande escala, contudo,

causou impactos profundos e influenciou diretamente a distribuição desigual de terras, efeitos que ainda ressoam nos dias de hoje, perpetuando desafios no campo fundiário e agrário do Brasil (Ramos, 2001).

Após o decurso de um século sem inovações legislativas na área, foi promulgado o Decreto-Lei nº 9.760/1946, que regulamentava os bens imóveis da União e, entre outros temas, estabeleceu normas para a demarcação de terrenos com o objetivo de promover a regularização fundiária de interesse social.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 271/1967, ao tratar dos loteamentos urbanos, introduziu a concessão de uso de terrenos públicos ou privados, seja de forma onerosa ou gratuita, para atender a finalidades específicas relacionadas à regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, preservação de comunidades tradicionais ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Em 1979, com a promulgação da Lei Federal nº 6.766/1979, que regulamentou o parcelamento do solo urbano, houve a introdução de um capítulo específico destinado à regularização de loteamentos precários. Essa legislação trouxe inovações importantes, como a criação da figura da "urbanização específica", um conceito ainda vago na época, que permitia o tratamento diferenciado de determinadas áreas. Referido instituto visava flexibilizar as normas de urbanização a partir das particularidades de certos territórios, a fim de possibilitar a regularização de áreas que, de outra forma, estariam excluídas do processo de legalização formal (Dosso, 2022).

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 trouxe avanços substanciais no tratamento da regularização fundiária. Além de reconhecer a função socioambiental da propriedade e as funções sociais da cidade, o texto constitucional atribuiu um papel central ao governo municipal na gestão dessas questões. Outro marco importante foi o reconhecimento do "direito à regularização", com a introdução de mecanismos como a usucapião especial urbana e a concessão de direito real de uso, as quais estabeleceram distinções claras entre a regularização de terras públicas e privadas.

Conforme mencionado na primeira seção, a Emenda Constitucional de 2000 reconheceu o direito à moradia como direito social, um marco decisivo que impulsionou a criação de legislações e políticas públicas específicas com o objetivo de concretizar esse direito fundamental. O reconhecimento como um dos pilares do princípio da dignidade humana fomentou ações na seara jurídica de modo a garantir

que o acesso à moradia adequada passasse de um ideal para um direito assegurado a todos os cidadãos. A partir dessa perspectiva, as novas regulamentações visaram transformar o direito à moradia em uma realidade concreta, especialmente para as populações mais vulneráveis, a fim de promover a justiça social e a inclusão no contexto urbano (Fernandes, 2022).

Entre essas inovações legislativas, destaca-se a Lei nº 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, um marco significativo nesse processo, o qual representou um avanço crucial na consolidação do direito à moradia no Brasil, ao abrir um novo capítulo na política urbana do país. Sua importância reside no fato de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, os quais tratam da função social da cidade e da propriedade urbana e estabelecem diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo.

O Estatuto da Cidade representou uma transformação profunda na condução da gestão urbana no Brasil, ao incorporar, de maneira inovadora, as dimensões sociais e ambientais no processo de planejamento urbano, e consolidar o reconhecimento da função social da propriedade como um princípio central, essencial para garantir que o desenvolvimento das cidades fosse inclusivo e sustentável. Ao introduzir esse conceito, a legislação visou equilibrar os interesses individuais com o bem-estar coletivo, e promover um modelo de cidade que prioriza a justiça social, a equidade no acesso à moradia e a preservação do meio ambiente, reforçando a necessidade de um urbanismo voltado para o bem comum (Maricato, 2012).

O Estatuto da Cidade trouxe uma abordagem mais democrática e participativa à gestão urbana, ao promover a inclusão de diversos setores da sociedade nos processos de planejamento e ordenamento territorial. Além disso, introduziu instrumentos inovadores de política urbana, como o Plano Diretor, que passou a ser obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, e mecanismos de regularização fundiária, zoneamento urbano, e ordenamento territorial, com o objetivo de garantir que a cidade cumpra sua função social e que a propriedade seja utilizada de forma a beneficiar toda a coletividade.

O referido Estatuto consolidou o conceito de função social da propriedade e introduziu uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos fundamentais para a promoção do direito à moradia, como a usucapião especial urbana e a concessão de uso especial para fins de moradia, mecanismos voltados para regularizar a posse de imóveis urbanos e assegurar a permanência de moradores em áreas ocupadas de

maneira irregular. A usucapião especial urbana permite que pessoas que ocupam áreas por determinado período, sem contestação, adquiram o direito à propriedade, promovendo a regularização fundiária. Por sua vez, a concessão de uso especial para fins de moradia oferece uma alternativa jurídica para regularizar a ocupação de imóveis públicos, garantindo que os ocupantes possam permanecer nessas áreas sem o risco de remoção.

Além disso, o Estatuto da Cidade trouxe uma renovação significativa ao regime jurídico do parcelamento do solo, ao estabelecer a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda como diretrizes centrais da política urbana brasileira, abordagem que visou garantir que o desenvolvimento das cidades ocorresse de forma inclusiva e equilibrada, com foco na integração social de áreas informais. O Estatuto determinou que a regularização dessas áreas deveria ser implementada por meio de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo, e edificação sustentável, reconhecendo a importância de soluções adaptadas à realidade dos assentamentos precários.

A regularização fundiária urbana, nesse contexto, emerge como uma ferramenta essencial para a efetivação do direito à moradia, pois permite que áreas informalmente ocupadas sejam formalizadas, o que confere segurança jurídica aos seus moradores. Ao integrar essas áreas ao ordenamento territorial formal, o Estatuto assegura que os moradores tenham acesso a direitos fundamentais, como infraestrutura básica e serviços públicos. Além disso, ao promover a regularização fundiária urbana, o Estatuto propicia o combate à exclusão social e ao déficit habitacional, e fortalece a função social da propriedade, ao garantir que o uso do solo urbano atenda aos interesses da coletividade e respeite as diretrizes de sustentabilidade ambiental (Dosso, 2022).

Apesar dos significativos avanços proporcionados pelo Estatuto da Cidade na promoção do direito à moradia e da regularização fundiária, o procedimento a ser adotado para regularização de assentamentos urbanos informais foi regulamentado tão somente com a promulgação da Lei nº 11.977/2009, mais conhecida como a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Essa legislação trouxe uma nova dimensão à política habitacional no Brasil, ao incorporar mecanismos específicos para a regularização fundiária de áreas ocupadas irregularmente por populações de baixa renda, preenchendo uma das maiores lacunas deixadas pelas normativas anteriores.

A Lei nº 11.977/2009 não apenas criou diretrizes para a construção de novas

moradias por meio do programa habitacional Minha Casa Minha Vida, mas também incluiu o Capítulo III, que tratou diretamente da regularização fundiária de assentamentos urbanos, inovação que permitiu a simplificação dos procedimentos para a formalização de áreas irregulares, garantiu mais agilidade no processo de titulação de imóveis e ampliou o acesso à moradia regularizada para milhões de brasileiros que viviam em áreas informais. Além disso, a lei estabeleceu novos parâmetros para o uso e ocupação do solo e possibilitou condições para o desenvolvimento sustentável e integrado das cidades.

A regulamentação introduzida pela Lei nº 11.977/2009 foi um passo crucial na efetivação dos direitos constitucionais relacionados à moradia, ao proporcionar segurança jurídica aos moradores de áreas irregulares e reduzir a vulnerabilidade dessas populações. Com isso, a regularização fundiária urbana passou a ser reconhecida não apenas como uma questão de justiça social, mas também como um meio de promover o desenvolvimento urbano equilibrado, com a redução dos efeitos da exclusão social e a melhoria das condições de vida em áreas urbanas precárias (Dosso, 2022).

Nesse cenário de promoção do desenvolvimento urbano e social, a regularização fundiária surge como um instrumento essencial para a consolidação da cidadania e da inclusão social, com o objetivo principal de integrar ocupações irregulares ao ordenamento territorial dos municípios, ao propiciar a formalização dessas áreas e a emissão de títulos de propriedade em nome dos ocupantes. Esse processo vai além da simples regularização jurídica, pois oferece às famílias que vivem em áreas irregulares a segurança de permanência (Locatelli, 2021).

Um dos principais mecanismos voltados à legalização das ocupações urbanas precárias, a regularização fundiária passou a desempenhar um papel fundamental na integração de áreas marginalizadas ao tecido urbano formal, ao permitir que os moradores dessas áreas tenham seus direitos de propriedade reconhecidos. Ao legalizar as áreas ocupadas, o processo de regularização também fortalece os direitos sociais, ao promover maior inclusão e cidadania. Dessa forma, a regularização fundiária viabiliza o direito à moradia adequada e fomenta o desenvolvimento sustentável das cidades, ao integrar áreas anteriormente marginalizadas e promover o uso responsável do solo urbano (Marchi; Kümpel; Borgarelli, 2019).

Além de proporcionar segurança jurídica, a regularização fundiária urbana promove a inclusão social, ao permitir que essas regiões, uma vez formalizadas,

possam receber investimentos em infraestrutura e serviços públicos, como saneamento básico, energia elétrica, transporte e saúde. Ao proporcionar melhores condições de vida para os habitantes, a regularização fundiária contribui significativamente para a redução da vulnerabilidade social e a promoção de cidades mais justas e equitativas, onde todos têm acesso a direitos essenciais (Cardoso, 2007).

A regularização fundiária urbana tem se consolidado como parte integrante do direito social à moradia, amplamente reconhecido no Brasil. Em um número crescente de decisões judiciais, medidas como despejos e reintegrações de posse têm sido condicionadas à garantia, pelo poder público ou mesmo por proprietários privados, de alternativas habitacionais adequadas para as famílias afetadas. O desafio imposto por essa realidade é imenso e não pode mais ser adiado, a regularização fundiária deixou de ser um tema limitado à discricionariedade das autoridades públicas, tornando-se uma obrigação vinculada à efetivação dos direitos fundamentais (Fernandes, 2006).

Não obstante todos os benefícios propiciados, a implementação de programas de regularização fundiária urbana exige cuidados. Isso porque houve diversas tentativas de implementação de políticas desta natureza nos países latino-americanos, experiência que tem demonstrado que as ações devem ser organizadas de modo a evitar o agravamento das condições de vida das populações de baixa renda, para as quais essas iniciativas são voltadas, e a expansão de novos assentamentos informais. Uma das principais preocupações é que, sem um planejamento adequado, a regularização pode resultar no aumento do valor da terra, forçando os residentes originais a saírem dessas áreas, o que agravaria a vulnerabilidade social que se pretendia mitigar (Fernandes, 2011).

Embora os custos financeiros envolvidos nos programas de regularização variem consideravelmente, raramente os moradores das áreas regularizadas são acionados para contribuir de forma significativa com os gastos. Por depender de recursos públicos, em muitos casos a ausência de uma fonte de receita associada à regularização dificulta a expansão e continuidade desses programas, criando um obstáculo para sua implementação em larga escala.

Para que esses programas sejam sustentáveis e possam alcançar um impacto duradouro, é fundamental que sejam acompanhados de estratégias de financiamento adequadas, além de políticas complementares que garantam a permanência dos moradores e a melhoria de suas condições de vida. Uma abordagem integrada

mostra-se essencial para assegurar que a regularização não apenas formalize a posse, mas também melhore a infraestrutura e a qualidade de vida nas áreas afetadas, para promover uma inclusão social mais ampla e equitativa (Fernandes, 2011).

Não bastasse, apesar dos avanços introduzidos pela Lei nº 11.977/2009, o processo de regularização fundiária urbana estava marcado por uma série de obstáculos decorrentes da excessiva burocracia que acarretava lentidão aos trâmites administrativos, situação que limitava a capacidade de atuação do Estado no sentido de legalizar a posse e a propriedade de milhões de pessoas que viviam em áreas irregulares.

Nesse cenário, tiveram início estudos para a reformulação dos programas de regularização fundiária de modo amplo e abrangente, com as devidas distinções entre as áreas urbanas, rurais e aquelas pertencentes à Amazônia Legal, de modo a atender à demanda populacional e combater os altos índices de inadequação habitacional de forma célere e eficiente.

A iniciativa culminou com a edição da Medida Provisória nº 759, em 2016, convertida no ano seguinte na Lei 13.465/2017, que instituiu no título II o novo programa nacional de regularização fundiária urbana, a qual é considerada o grande marco legal sobre o tema no país, por romper com o sistema então vigente e introduzir uma mudança de paradigma desde conceitos e elementos essenciais a procedimentos práticos, principalmente no que diz respeito à regularização em áreas urbanas, conforme se passa a expor na subseção seguinte.

2.3 A POLÍTICA NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA INSTITUÍDA PELA LEI Nº 13.465/2017

O processo de edição de uma regulamentação própria para tratar das políticas públicas de regularização fundiária no Brasil teve início em 2016, quando houve a edição da Medida Provisória nº 759/2016, que visava promover a inclusão social por meio da concessão de segurança jurídica às famílias que não possuíam os títulos formais de suas moradias, e reformular o processo de regularização fundiária, que até então enfrentava uma série de obstáculos decorrentes da tramitação burocrática, que limitava a capacidade administrativa de legalizar a posse e a propriedade de milhões de pessoas que viviam em áreas irregulares.

Além disso, a normativa buscava contribuir para o desenvolvimento sustentável das cidades, ao facilitar a integração dessas áreas ao planejamento urbano e garantir acesso a serviços básicos e infraestrutura adequada. Essa reformulação da política de regularização foi vista como um passo essencial para enfrentar a inadequação habitacional e as desigualdades sociais historicamente enraizadas, ao possibilitar que áreas informalmente ocupadas pudessem ser formalizadas de maneira mais ágil e eficiente.

Contudo, a MP nº 759/2016 também enfrentou críticas de diversos setores da sociedade, em virtude da flexibilização excessiva dos critérios de regularização, o que poderia favorecer a especulação imobiliária e prejudicar as populações vulneráveis. Outro ponto de preocupação foi a possibilidade de regularização de áreas de interesse ambiental, situação que acarretaria sua inclusão no mercado imobiliário e poderia conduzir à degradação de regiões protegidas ou sensíveis (Locatelli, 2021).

Além disso, críticos destacam que a normativa foi editada sem um amplo debate com a sociedade civil, especialmente com movimentos sociais ligados à moradia e à reforma agrária. Essa falta de diálogo levantou preocupações sobre os reais beneficiários da medida e sobre seu potencial de gerar efeitos negativos a longo prazo, como a valorização acentuada das áreas regularizadas (Locatelli, 2021).

Não obstante, a MP nº 759/2016 foi convertida na Lei Federal nº 13.465/2017, momento em que ocorreu uma verdadeira ruptura com o modelo de política nacional de regularização fundiária urbana que havia vigorado até então, uma vez que a nova legislação trouxe uma completa reestruturação do programa, com a redefinição de conceitos fundamentais e a modificação dos instrumentos e procedimentos aplicáveis. Referida lei ampliou as possibilidades de regularização de áreas urbanas e rurais, flexibilizou os critérios e simplificou os processos para permitir a legalização de ocupações irregulares em larga escala.

Essa nova abordagem trouxe mudanças profundas na dinâmica de atuação dos entes públicos e na relação com os ocupantes de áreas irregulares, ao facilitar a outorga de titulação aos possuidores. Além disso, a lei introduziu novos instrumentos, como a legitimação fundiária, que permite que o poder público reconheça o direito à posse em determinadas situações sem a necessidade de um processo judicial. Com isso, o objetivo central da legislação passou a ser a celeridade no processo de inclusão dessas áreas no tecido urbano formal, para promover o acesso a

infraestrutura e serviços essenciais, além de fomentar a valorização das propriedades e a inclusão social (Dal Toé, 2021).

A nova legislação também incluiu a possibilidade de superação de irregularidades ambientais e urbanísticas, situação primordial, haja vista muitas ocupações informais estarem localizadas em áreas que não seguem as diretrizes de uso e ocupação do solo ou que apresentam problemas ambientais. A Lei nº 13.465/2017 permite que essas irregularidades sejam corrigidas durante o processo de regularização, com a adequação das áreas atingidas à legislação ambiental e urbanística vigente (Aquino; Farias, 2021).

Esse processo envolve a adoção de procedimentos que permitem que moradores de áreas irregulares, muitas vezes marginalizados pela falta de direitos formais, passem a ter acesso à infraestrutura básica, como saneamento, eletricidade e transporte, além de serviços públicos fundamentais. Assim, a regularização fundiária vai além da legalização da posse, trata-se de uma política de inclusão social que promove o desenvolvimento sustentável das cidades e contribui para a redução das desigualdades sociais, por meio da melhoria da qualidade de vida dos moradores e do fortalecimento da função social da propriedade e da cidade (Dal Toé, 2021).

Um grande avanço da Lei nº 13.465/2017 foi a simplificação dos procedimentos para a regularização fundiária urbana. Anteriormente, os processos de regularização eram marcados pela burocracia, que exigia a intervenção de múltiplos órgãos e gerava entraves que atrasavam ou inviabilizavam a concessão de títulos de propriedade. A nova legislação facilitou a emissão de títulos, ao permitir que a regularização fosse conduzida de maneira mais ágil, sem a necessidade de processos judiciais prolongados, com a introdução da legitimação fundiária, anteriormente mencionada, a qual permite que, em certas condições, a posse seja regularizada administrativamente, sem a necessidade de um julgamento judicial, o que representa uma significativa economia de tempo e recursos (Dosso, 2022).

Outra inovação consistiu na possibilidade de regularização tanto de áreas públicas quanto privadas, o que colocou fim a questões jurídicas que antes dificultavam a formalização de propriedades localizadas em terrenos pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios, e ampliou o escopo dos programas ao permitir que ocupações irregulares em áreas públicas fossem legalizadas, com respeito aos critérios estabelecidos pela legislação.

A Lei Federal nº 13.465/2017 introduziu novos conceitos, ao definir no artigo 9º que a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Os objetivos da nova política nacional de regularização fundiária encontram-se arrolados no artigo 10, os quais consistem em identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; promover a integração social e a geração de emprego e renda; estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; e, franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Esse rol demonstra que a regularização fundiária deve ser plena, por meio da conciliação da outorga de garantias jurídicas com a estruturação das áreas de ocupação informal ou irregular juntamente com a adequação das unidades habitacionais às normas ambientais e urbanísticas, de modo célere e eficiente, pela via administrativa, com a finalidade precípua de promover a função social da propriedade, integrar as áreas atingidas ao planejamento urbano formal e oportunizar a melhoria das condições de vida dos moradores (Fernandes, 2021).

No artigo 11, a Lei nº 13.465/2017 apresenta a definição dos elementos envolvidos na regularização fundiária. A título de exemplificação, a norma traz o conceito de “núcleo urbano informal” como aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; e de

“núcleo urbano informal consolidado” como aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município.

Também foram estabelecidas duas modalidades principais de regularização: a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) e a Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E). A Reurb-S é destinada a áreas ocupadas por famílias de baixa renda, priorizando a inclusão social e a promoção de moradia adequada para as populações mais vulneráveis. Essa modalidade visa à formalização de assentamentos irregulares em áreas onde o poder aquisitivo dos moradores é limitado, permitindo que essas famílias tenham acesso a títulos de propriedade e, conseqüentemente, a direitos sociais básicos, como acesso a infraestrutura, serviços públicos e melhorias urbanísticas (Küster, 2021).

Por outro lado, a Reurb-E foca em áreas ocupadas por populações de maior renda, aplicando-se a territórios onde as famílias possuem maior capacidade financeira. Embora essa modalidade também busque regularizar áreas irregulares, sua abordagem é diferenciada, pois se ajusta às necessidades de regiões onde as condições econômicas permitem uma maior participação dos moradores na melhoria das áreas regularizadas, por meio de investimentos privados ou parcerias com o setor público (Küster, 2021).

Essa distinção entre a Reurb-S e a Reurb-E foi fundamental para a adaptação da política de regularização fundiária às diversas realidades sociais e econômicas encontradas no Brasil. Ao diferenciar as modalidades e o grau de participação dos interessados e do ente político, a lei reconhece que as demandas e os desafios de regularização variam de acordo com o perfil socioeconômico dos ocupantes e o contexto territorial.

Nas áreas de baixa renda mostra-se fundamental uma participação mais ativa do Estado na regularização, subsidiando parte dos custos e assegurando que os moradores tenham acesso a direitos fundamentais. Nas áreas de maior renda, a participação do poder público pode ser menor, sendo esperada uma maior colaboração dos próprios moradores na adequação dos imóveis e na regularização das condições fundiárias. Essa flexibilidade permitiu que a regularização fundiária urbana fosse aplicada de maneira mais eficiente, ajustando-se às especificidades de

cada região e grupo social, promovendo, assim, uma política mais inclusiva e adaptada às realidades locais (Cunha, 2023).

Essa nova abordagem visa atender às exigências sociais e urbanísticas de forma mais equitativa, ao assegurar que a regularização fundiária urbana beneficie tanto as camadas mais abastadas da sociedade, que necessitam da integração de suas moradias ao planejamento urbano formal, quanto as populações que dependem de melhorias das condições de vida em assentamentos precários, garantindo o acesso dos cidadãos a uma moradia adequada.

O procedimento da regularização fundiária urbana encontra-se no artigo 28 da Lei nº 13.465/2017, o qual prevê sete fases: requerimento dos legitimados; processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; elaboração do projeto de regularização fundiária; saneamento do processo administrativo; decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo município; e, registro da CRF e do projeto aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

De outro tanto, conforme mencionado anteriormente, houve um reconhecimento claro da importância da atuação dos municípios nos processos de regularização fundiária urbana. Segundo o artigo 30 da Constituição Federal, os municípios possuem competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local e, no que couber, suplementar a legislação federal e a estadual e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Nessa linha, a Lei Federal nº 13.465/2017 atribuiu ao ente municipal um papel central na efetivação dos preceitos da política nacional de regularização fundiária urbana, ao qual compete estabelecer as normas específicas, conduzir os procedimentos administrativos e tomar decisões nos casos concretos. Essa descentralização visa propiciar e garantir uma maior proximidade entre as autoridades executoras e as realidades locais, o que permite que os entes municipais possam ajustar as regras e práticas às peculiaridades das áreas que necessitam de intervenção e obtenham uma aplicação mais eficiente e justa das políticas fundiárias (Cunha, 2023).

Nesse ponto, percebe-se a relevância do estudo da adesão por parte dos municípios aos ditames da Lei Federal nº 13.465/2017, a qual se mostra fundamental para o alcance dos objetivos estabelecidos em razão da responsabilidade que lhes foi outorgada. Somente com a implementação de projetos de interesse local, o novo programa nacional de regularização fundiária urbana poderá promover a função social da propriedade, integrar áreas irregulares ao planejamento urbano formal e garantir a melhoria das condições de vida para milhões de brasileiros que residem em áreas não regularizadas.

Por conseguinte, a próxima seção se dedica à análise da eficácia do programa de regularização fundiária urbana instituído pela Lei nº 13.465/2017 na região de Ponta Grossa, com base no levantamento de dados sobre as ações promovidas pelos entes locais desde a publicação da normativa e seus esforços para implementar os preceitos estabelecidos. A análise busca identificar os avanços obtidos, os desafios enfrentados e os impactos gerados na promoção da segurança jurídica e na melhoria das condições de vida das populações beneficiadas.

3 A EFICÁCIA DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE 2017 NA REGIÃO DE PONTA GROSSA

Esta seção cuida da apresentação da região de Ponta Grossa, a 3ª região administrativa do Estado do Paraná, composta por 18 (dezoito) municípios que possuem diferentes características no que diz respeito à distribuição espacial, população, economia e demandas habitacionais, além de diversificados perfis de hierarquia e distintos graus de integração em relação aos centros urbanos e às regiões de influência, particularidades de grande relevância para a pesquisa, pois a diversidade dos dados coletados contribuiu significativamente para os resultados, permitindo uma análise abrangente e representativa das diferentes realidades presentes na região.

Em seguida, trata do objeto primordial da presente pesquisa, que consiste em analisar a análise da eficácia da implementação da política de regularização fundiária urbana, instituída pela Lei Federal nº 13.465/2017, nos municípios que integram a região de Ponta Grossa.

Para tanto, num primeiro momento são identificados os 9 (nove) entes municipais que promoveram a adequação de suas normas locais, com uma breve categorização do conteúdo desses documentos frente ao marco nacional. Ato contínuo, são apresentados dados a respeito de ações e projetos desenvolvidos a partir das novas leis municipais, obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com os responsáveis pelas políticas habitacionais em 6 (seis) dos municípios pesquisados.

A partir dessa coleta de dados, houve a possibilidade de avaliar a extensão em que os municípios têm conseguido adaptar suas legislações e políticas para atender às diretrizes da regularização fundiária urbana, bem como os impactos sociais e territoriais gerados por essas ações. Essa análise mostra-se fundamental para entender o alcance real da política e identificar boas práticas ou entraves que possam estar influenciando a eficácia das medidas adotadas.

3.1 A REGIÃO DE PONTA GROSSA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reconheceu formalmente a autonomia dos Estados em seu artigo 25, ao permitir que cada unidade da federação elabore sua própria Constituição Estadual. Isso confere aos Estados a

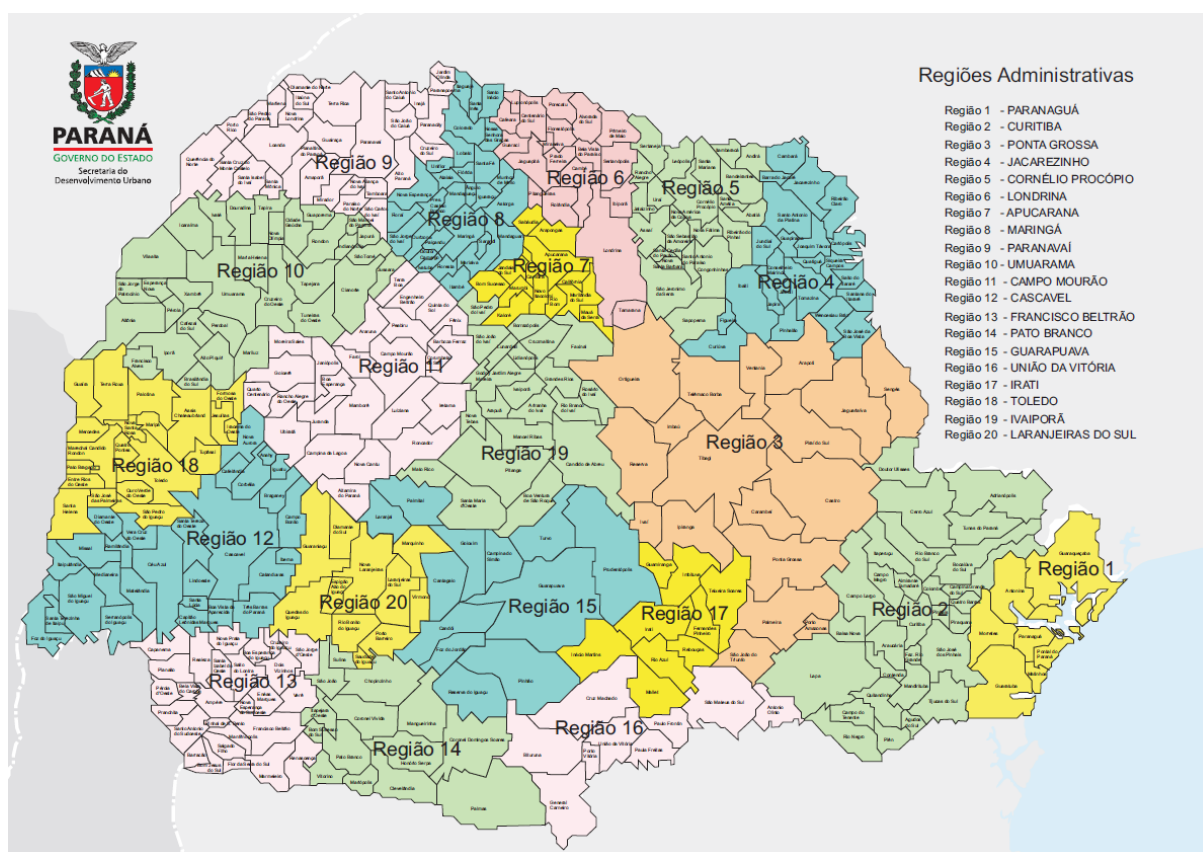
capacidade de se organizar e legislar de acordo com suas próprias necessidades e características regionais, desde que suas normas estejam em consonância com os princípios e limites estabelecidos pelo texto constitucional federal. Essa autonomia garante que os Estados possam exercer suas competências exclusivas e suplementares, promovendo uma descentralização administrativa e legislativa que reforça o federalismo no Brasil.

Por sua vez, a Constituição do Estado do Paraná de 1989 estabelece no artigo 21 a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões por meio de lei complementar, formadas por agrupamentos de municípios limítrofes. O objetivo dessas regiões é integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, para assegurar a participação dos municípios envolvidos e da sociedade civil organizada na gestão regional. Além disso, o artigo 22 dispõe que o planejamento dessas regiões deve estar alinhado às diretrizes de desenvolvimento estabelecidas pelo Estado, de modo a garantir a adequação das ações regionais às políticas públicas estaduais de desenvolvimento.

Para a consecução dos objetivos propostos, foram criadas e instaladas, a partir de 1988, as primeiras Regiões Administrativas do Estado do Paraná, com o intuito de facilitar os processos de descentralização e interiorização da ação administrativa estadual, e a atuação de cada órgão em suas diferentes estratégias de ação quanto aos desequilíbrios regionais observados.

Conforme demonstra a Figura 7, atualmente, o Paraná conta com 20 regiões administrativas, que são: Região 1 - Paranaguá, Região 2 - Curitiba, Região 3 - Ponta Grossa, Região 4 - Jacarezinho, Região 5 - Cornélio Procopio, Região 6 - Londrina, Região 7 - Apucarana, Região 8 - Maringá, Região 9 - Paranavaí, Região 10 - Umuarama, Região 11 - Campo Mourão, Região 12 - Cascavel, Região 13 - Francisco Beltrão, Região 14 - Pato Branco, Região 15 - Guarapuava, Região 16 - União da Vitória, Região 17 - Irati, Região 18 - Toledo, Região 19 - Ivaiporã e Região 20 - Laranjeiras do Sul.

Figura 7 - Estado do Paraná. Regiões administrativas.



Fonte: Secretaria das Cidades, 2024.

A região de Ponta Grossa, a 3ª região administrativa do Estado do Paraná, compõe-se por 18 (dezoito) municípios: Arapoti, Carambeí, Castro, Imbaú, Ipiranga, Ivaí, Jaguariaíva, Ortigueira, Palmeira, Piraí do Sul, Ponta Grossa, Porto Amazonas, Reserva, São João do Triunfo, Sengés, Telêmaco Borba, Tibagi e Ventania.

A Tabela 3 apresentada uma visão abrangente sobre referidos municípios, por meio de dados relacionados ao território, população, índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), coeficiente de GINI, produto interno bruto per capita (PIB per capita) e os ramos de atividade econômica predominante.

Com relação ao território, a região apresenta municípios com áreas muito extensas, como Tibagi, com 2.997,529 km², e Castro, com 2.526,385 km², com forte presença de atividades agropecuárias e de reflorestamento, que costumemente necessitam de vastas áreas para o desenvolvimento. Por outro lado, municípios menores, como Imbaú, com 331,652 km², destacam-se por sua contribuição econômica em indústrias de transformação.

Tabela 3 - Região de Ponta Grossa. Dados dos municípios.

Cidade	Território	População	IDHM	GINI	PIB per capita	Ramo de atividade predominante
Arapoti	1.362,798 km ²	26.310	0,732	0,5783	50.825	Agricultura, pecuária, pesca, reflorestamento
Carambeí	646,801 km ²	24.159	0,728	0,5444	65.176	Agricultura, pecuária, pesca, reflorestamento
Castro	2.526,385 km ²	75.291	0,703	0,5456	50.348	Agricultura, pecuária, pesca, reflorestamento
Imbaú	331,652 km ²	14.815	0,622	0,5191	20.535	Indústrias de transformação
Ipiranga	901,512 km ²	14.338	0,652	0,5360	40.140	Agricultura, pecuária, pesca, reflorestamento
Ivaí	601,747 km ²	13.473	0,651	0,5090	35.428	Agricultura, pecuária, pesca, reflorestamento
Jaguariaíva	1.443,248 km ²	36.231	0,743	0,5167	50.833	Indústrias de transformação
Ortigueira	2.431,978 km ²	24.627	0,609	0,5121	125.166	Indústrias de transformação
Palmeira	1.472,839 km ²	34.806	0,718	0,5864	48.143	Agricultura, pecuária, pesca, reflorestamento
Piraí do Sul	1.347,576 km ²	24.000	0,708	0,5609	46.229	Agricultura, pecuária, pesca, reflorestamento
Ponta Grossa	2.044,887 km ²	372.562	0,763	0,5437	54.317	Indústrias de transformação
Porto Amazonas	186,741 km ²	4.099	0,700	0,5116	33.302	Agricultura, pecuária, pesca, reflorestamento
Reserva	1.646,179 km ²	24.851	0,618	0,5091	28.122	Agricultura, pecuária, pesca, reflorestamento
São João do Triunfo	718,981 km ²	13.923	0,629	0,5000	37.736	Agricultura, pecuária, pesca, reflorestamento
Sengés	1.440,654 km ²	17.344	0,663	0,5238	34.197	Agricultura, pecuária, pesca, reflorestamento
Telêmaco Borba	1.380,052 km ²	77.182	0,734	0,4958	60.972	Indústrias de transformação
Tibagi	2.997,529 km ²	20.304	0,664	0,5565	69.611	Agricultura, pecuária, pesca, reflorestamento
Ventania	820,454	9.779	0,650	0,4386	28.338	Agricultura, pecuária, pesca, reflorestamento

Fonte: IBGE (2022) e Caderno Estatístico de Municípios (2024). Organizado pela autora.

A análise populacional demonstra uma variação significativa entre os municípios. Enquanto Ponta Grossa se destaca com uma população de 372.562 habitantes, consolidando-se como o principal centro urbano e econômico da região, municípios como Porto Amazonas e Ventania possuem populações muito menores, com 4.099 e 9.779 habitantes, respectivamente. Essa diversidade reflete diferentes

graus de urbanização e de desenvolvimento econômico e evidencia a heterogeneidade da região.

Em relação do IDHM, uma medida que avalia o desenvolvimento humano de uma determinada localidade, enquanto Ponta Grossa apresenta o maior índice (0,763), seguido por Jaguariaíva (0,743) e Arapoti (0,732), os Municípios de Ortigueira (0,609), Imbaú (0,622) e Reserva (0,618) apresentam os menores índices. Quanto ao coeficiente de GINI, um indicador que mede a desigualdade na distribuição de renda de uma população, Palmeira (0,5864) e Arapoti (0,5783) apresentam os maiores índices, enquanto Telêmaco Borba (0,4958) e Ventania (0,4386) possuem os menores.

A Tabela 3 também apresenta os índices de PIB per capita, uma medida econômica que representa o valor total do produto interno bruto (PIB) de uma região dividido pela quantidade de habitantes. O PIB consiste na soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano. O PIB per capita fornece uma média de riqueza ou produção gerada por pessoa, assim, pode ser utilizada como um indicador aproximado do nível de desenvolvimento econômico e da qualidade de vida de uma população.

Nessa parte da tabela, verifica-se uma ampla disparidade entre os municípios. Ortigueira apresenta o maior valor, com 125.166, evidenciando a relevância das indústrias de transformação em sua economia, que conta com um dos principais polos de produção de celulose do país. Em contraste, Imbaú registra o menor PIB per capita da região, com 20.535, o que revela os desafios enfrentados por municípios com economias menos diversificadas ou dependentes de atividades específicas.

Não obstante, merece destaque os números apresentados pelo Município de Ortigueira, que apesar do alto PIB per capita registrado, apresenta baixos índices de IDHM e GINI, o que denota desigualdade e concentração de renda, indicativos de que o crescimento econômico não beneficiou a maior parte da população.

Os ramos de atividade predominantes também reforçam a diversidade econômica da região. A agricultura, pecuária, pesca e reflorestamento são as principais atividades em grande parte dos municípios, como Castro, Carambeí e Palmeira, enquanto outros, como Telêmaco Borba e Ponta Grossa, destacam-se pelas indústrias de transformação. Essa pluralidade de setores econômicos demonstra a complementaridade entre as diferentes vocações dos municípios, o que contribui para o desenvolvimento regional como um todo.

Dessa forma, percebe-se a complexidade e a diversidade da região de Ponta Grossa, que combina municípios com características rurais e urbanas, setores econômicos variados e diferentes graus de desenvolvimento. Esses fatores, somados a sua localização privilegiada que favorece a conexão com outros polos econômicos, como Curitiba, Londrina e Maringá, contribuem para sua classificação como um polo estratégico no Estado do Paraná.

O Quadro 1 ilustra a classificação dos municípios da região de Ponta Grossa segundo o REGIC 2018, uma pesquisa nacional sobre as regiões de influência das cidades, a qual busca definir o papel funcional de cada município dentro da rede urbana, considerando aspectos como a oferta de serviços, infraestrutura e centralidade regional. Seus resultados permitem conhecer o relacionamento entre as cidades, o que constitui um importante instrumento de referência para a avaliação das condições de acesso da população aos bens e serviços disponibilizados na região.

Quadro 1 - Região de Ponta Grossa. Classificação no REGIC 2018.

Cidade	Nível da hierarquia	Denominação da hierarquia
Arapoti	5	Centro Local
Carambeí	-	-
Castro	3B	Centro Sub-regional B
Imbaú	5	Centro Local
Ipiranga	5	Centro Local
Ivaí	5	Centro Local
Jaguariaíva	4ª	Centro de Zona A
Ortigueira	5	Centro Local
Palmeira	5	Centro Local
Piraí do Sul	5	Centro Local
Ponta Grossa	2C	Capital Regional C
Porto Amazonas	5	Centro Local
Reserva	5	Centro Local
São João do Triunfo	5	Centro Local
Sengés	5	Centro Local
Telêmaco Borba	3B	Centro Sub-regional B
Tibagi	5	Centro Local
Ventania	5	Centro Local

Fonte: REGIC 2018 (IBGE). Organizado pela autora.

Ponta Grossa se destaca como o principal município da região, classificado como Capital Regional C (nível 2C), status que demonstra sua importância como centro de referência para os demais municípios, por abrigar uma infraestrutura diversificada de serviços e uma economia robusta que influencia não apenas a região, mas também outras áreas do estado. Além disso, a cidade desempenha um papel estratégico no planejamento regional, por atrair investimentos e concentrar atividades administrativas, comerciais e industriais.

Outros municípios possuem classificações que evidenciam suas funções secundárias dentro da rede urbana regional. Telêmaco Borba e Castro, por exemplo, são classificados como Centros Sub-regionais B (nível 3B), por desempenharem um papel relevante no atendimento a demandas locais e regionais, especialmente em relação a serviços especializados e atividades econômicas mais diversificadas. Jaguariá, classificada como Centro de Zona A (nível 4A), destaca-se como um ponto intermediário na hierarquia, por conectar municípios menores aos centros maiores da região.

A maior parte dos municípios da região, como Arapoti, Imbaú, Ipiranga e outros, é classificada como Centros Locais (nível 5), a qual indica que essas cidades desempenham um papel restrito à oferta de serviços básicos e ao atendimento das necessidades locais, sendo fortemente dependentes dos centros regionais e sub-regionais para serviços mais complexos ou especializados. Esses municípios refletem a predominância de características rurais e menor densidade populacional.

Desse modo, os municípios que compõem a região pesquisada apresentam perfis variados. A hierarquia evidenciada na tabela aponta para uma estrutura urbana concentrada em Ponta Grossa, com funções regionais e sub-regionais bem definidas em municípios como Telêmaco Borba e Castro, enquanto os demais municípios atuam como centros locais, reforçando a interdependência econômica e funcional entre as diferentes localidades da região.

No que diz respeito à demanda habitacional urbana na região de Ponta Grossa, os dados apresentados na Tabela 4 evidenciam uma disparidade significativa entre os números de domicílios urbanos e os índices de déficit e de inadequação habitacional, a qual indica a presença de desigualdades socioeconômicas, ou seja, embora algumas cidades apresentem maior capacidade de atendimento habitacional, outras enfrentam condições que podem comprometer a qualidade de vida de seus habitantes.

Tabela 4 - Região de Ponta Grossa. Dados habitacionais urbanos.

Cidade	Domicílios Urbanos	Déficit Habitacional Urbano	Inadequação habitacional Urbana
Arapoti	7.722	818	619
Carambeí	4.497	1.054	141
Castro	15.764	1.605	1.171
Imbaú	2.507	388	935
Ipiranga	1.632	77	30
Ivaí	1.539	342	343
Jaguariaíva	9.956	1.405	1.155
Ortigueira	3.392	572	137
Palmeira	6.451	515	354
Piraí do Sul	5.396	1.107	1.620
Ponta Grossa	102.928	12.623	5.428
Porto Amazonas	1.123	330	247
Reserva	4.288	217	1.442
São João do Triunfo	1.515	178	403
Sengés	5.422	1.092	2.357
Telêmaco Borba	22.654	1.712	673
Tibagi	3.985	927	1.000
Ventania	2.308	431	23

Fonte: IPARDES e SISPEHIS. Organizado pela autora.

Ponta Grossa, como maior município da região, concentra 102.928 domicílios urbanos, mas também registra os maiores índices de déficit habitacional (12.623) e inadequação habitacional (5.428). Esses números refletem os desafios de uma cidade que funciona como centro regional, que abriga uma população extensa e ainda enfrenta dificuldades para atender às necessidades crescentes por moradia adequada.

Municípios menores, como Imbaú e Ventania, enfrentam desafios significativos em proporção à sua população. Imbaú, por exemplo, possui 2.507 domicílios urbanos, mas registra 388 unidades em déficit habitacional e 935 consideradas inadequadas, o que indica que mais de um terço das habitações urbanas da cidade apresenta algum tipo de problema. Ventania, com apenas 2.308 domicílios urbanos, apresenta números menores, mas igualmente preocupantes em relação à proporção de déficit habitacional.

Alguns municípios apresentam dados preocupantes, com aproximadamente 1/3 (um terço) dos domicílios urbanos em situação de déficit ou de inadequação habitacional, como Pirai do Sul, que possui 5.396 domicílios urbanos, sendo 1.107 unidades em déficit habitacional e 1.620 em situação de inadequação. Da mesma forma, de 5.422 domicílios urbanos, Sengés registra 1.092 unidades em déficit e 2.357 em inadequação habitacional. Esses dados reforçam a necessidade de políticas habitacionais focadas na expansão de moradias e na melhoria das condições das existentes.

Municípios de médio porte, como Telêmaco Borba e Castro, destacam-se por apresentar índices relevantes tanto de déficit quanto de inadequação habitacional. Telêmaco Borba, com 22.654 domicílios urbanos, registra um déficit de 1.712 unidades e inadequação de 673 unidades, valores que apontam para a necessidade de intervenções para suprir a carência de habitações adequadas. Da mesma forma, Castro, com 15.764 domicílios urbanos, apresenta 1.605 em déficit habitacional e 1.171 inadequados, o que indica desafios que vão além da quantidade de moradias, pois envolvem também sua qualidade.

Dessa forma, os dados habitacionais urbanos da região de Ponta Grossa revelam desafios significativos em relação ao déficit habitacional e à inadequação habitacional. Com uma população distribuída entre áreas urbanas e rurais, os municípios enfrentam diferentes graus de vulnerabilidade habitacional, que variam desde déficits habitacionais significativos até condições inadequadas de habitação que comprometem a dignidade e o bem-estar das famílias.

A análise reforça a importância de ações públicas direcionadas que considerem as particularidades de cada município, desde grandes centros urbanos, como Ponta Grossa, até localidades menores, como Ventania e Ipiranga. Essas ações devem priorizar o aumento da oferta habitacional e a melhoria das condições de habitação, para garantir dignidade e inclusão social para os moradores da região.

Nesse cenário, mostra-se fundamental a adoção de medidas voltadas às demandas habitacionais da população da região de Ponta Grossa, como o novo programa nacional de regularização fundiária urbana instituído pela Lei Federal nº 13.465/2017, cuja adesão pelos 18 (dezoito) municípios apresentados será objeto de análise na próxima subseção.

3.2 EFICÁCIA DO NOVO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA REGIÃO DE PONTA GROSSA

Esta etapa final da pesquisa busca compreender como os municípios estudados têm se articulado em relação à nova política nacional de regularização fundiária urbana, instituída pela Lei Federal nº 13.465/2017, com o objetivo de avaliar a eficácia de sua implementação na região de Ponta Grossa.

Para isso, a análise encontra-se dividida em duas partes complementares. Primeiramente, o estudo trata da identificação dos entes municipais que aderiram ao novo programa nacional por meio da adaptação do ordenamento jurídico municipal, com a edição de leis locais para incorporação das inovações introduzidas em nível nacional e adaptação dos institutos da Lei Federal nº 13.465/2017 à realidade habitacional daquela localidade.

Na segunda parte, examina-se a implementação de projetos voltados à regularização fundiária urbana nos municípios que promoveram a adequação das normas locais ao programa nacional de 2017. Por meio de dados obtidos mediante entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pelas políticas habitacionais em cada município, promoveu-se uma avaliação dos avanços, dos desafios enfrentados e das limitações existentes na aplicação dos objetivos propostos pela Lei Federal nº 13.465/2017, considerando as especificidades da organização administrativa e das demandas habitacionais municipais.

3.2.1 Municípios que promoveram a adequação das leis locais

Conforme consignado na introdução, os municípios que compõem a região de Ponta Grossa adotaram posturas diversas em relação à edição de normas locais destinadas a regulamentar programas, projetos e procedimentos vinculados à regularização fundiária. Essas iniciativas ocorreram de maneira heterogênea, tanto antes quanto após a publicação da Lei Federal nº 13.465/2017, evidenciando momentos distintos de regulamentação e períodos de inércia.

A análise do Quadro 2 demonstra que Arapoti, Castro, Ipiranga, Jaguariaíva, Ponta Grossa, Porto Amazonas, Reserva, São João do Triunfo, Sengés e Ventania possuíam leis municipais que regulamentavam a regularização fundiária antes da promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017.

Quadro 2 - Regularização fundiária. Leis editadas nos municípios pesquisados.

Município	Edição de norma anterior à Lei nº 13.465/2017	Edição de norma posterior à Lei nº 13.465/2017	Sem edição de norma
Arapoti	x		
Carambeí		x	
Castro	x	x	
Imbaú		x	
Ipiranga	x	x	
Ivaí		x	
Jaguariaíva	x		
Ortigueira			x
Palmeira			x
Piraí do Sul			x
Ponta Grossa	x	x	
Porto Amazonas	x	x	
Reserva	x	x	
São João do Triunfo	x		
Sengés	x		
Telêmaco Borba			x
Tibagi		x	
Ventania	x		

Fonte: Lei Municipais. Organizado pela autora.

Por outro lado, Carambeí, Imbaú, Ivaí e Tibagi inovaram no ordenamento jurídico local e editaram normas a fim de regulamentar a regularização fundiária após a Lei Federal nº 13.465/2017, enquanto Castro, Ipiranga, Ponta Grossa, Porto Amazonas, Reserva promoveram a adequação das normas existentes aos ditames da nova política nacional instituída em 2017. Essa escolha reflete a influência direta do novo marco regulatório, que trouxe maior clareza e ferramentas jurídicas para facilitar a regularização fundiária em âmbito municipal, bem como a intenção de alinhar políticas locais às diretrizes nacionais, a fim de criar melhores condições para a formalização de posses e a melhoria das condições habitacionais.

No entanto, um aspecto preocupante é a ausência de normativas específicas em Ortigueira, Palmeira, Piraí do Sul e Telêmaco Borba, municípios que registram demandas de famílias em situação de inadequação habitacional. A falta de regulamentação pode indicar um descompasso entre a realidade local e as diretrizes nacionais, o que dificulta a implementação de ações eficazes para enfrentar os desafios habitacionais. Essa ausência também reflete a necessidade de maior

capacitação técnica e apoio institucional para que esses municípios possam desenvolver políticas próprias e avançar na regularização de suas áreas.

De maneira geral, o panorama apresentado no Quadro 2 reforça a importância de legislações municipais como parte essencial da política de regularização fundiária urbana. Entre os 18 (dezoito) municípios que integram a região de Ponta Grossa apenas metade, ou seja, 9 (nove) municípios promoveram a adequação da legislação local, o que representa um movimento de adaptação parcial dos municípios ao novo programa nacional. Entretanto, os dados também destacam a necessidade de iniciativas mais abrangentes para apoiar os municípios que ainda não regulamentaram o tema, buscando um desenvolvimento mais equitativo e inclusivo em toda a região.

A criação de leis locais em consonância com as diretrizes federais mostra-se essencial para garantir a segurança jurídica dos ocupantes de áreas irregulares e promover a inclusão social nas áreas urbanas e rurais. Além de garantirem segurança jurídica, essas normas são fundamentais para que os municípios possam implementar programas e projetos que promovam o direito à moradia e a integração de áreas irregulares ao tecido urbano formal.

O Quadro 3 apresenta uma síntese das normativas editadas pelos Municípios de Carambeí, Castro, Imbaú, Ivaí, Ipiranga, Ponta Grossa, Porto Amazonas, Reserva e Tibagi após a vigência da Lei Federal nº 13.465/2017, com vistas a incorporar as novas modalidades de regularização fundiária urbana e demais inovações na nova política nacional aos programas e projetos municipais, de modo a atender com maior efetividade, eficiência e eficácia as demandas habitacionais locais.

Quadro 3 - Regularização fundiária. Leis municipais posteriores à Lei Federal nº 13.465/2017.

(continua)

Documento	Município	Objeto
Lei nº 1.358/2020	Carambeí	Dispõe sobre Regularização Fundiária Urbana - Reurb, no Município de Carambeí-PR, e dá outras providências
Lei nº 3.819/2021	Castro	Dispõe sobre regularização fundiária urbana - REURB no município de Castro/PR, e dá outras providências
Lei nº 592/2018	Imbaú	Institui o Programa de Regularização Fundiária no Município de Imbaú, e dá outras providências
Lei nº 2.772/2021	Ipiranga	Dispõe sobre Regularização Fundiária Urbana - Reurb no Município de Ivaí/PR

(conclusão)

Documento	Município	Objeto
Lei nº 1.346/2020	Ivaí	Dispõe sobre Regularização Fundiária Urbana - Reurb no Município de Ivaí/PR
Lei nº 13.212/2018	Ponta Grossa	Institui o Programa de Regularização Fundiária Minha Casa Legal e dá outras providências
Lei nº 1.151/2021	Porto Amazonas	Estabelece dispositivos para a regularização fundiária de área ocupadas por população de baixa renda e dá outras providências
Lei nº 1.151/2021	Reserva	Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana do Município de Reserva e dá outras providências
Lei nº 3.031/2023	Tibagi	Estabelece dispositivos para a regularização fundiária de área ocupada por população de baixa renda e dá outras providências

Fonte: Leis Municipais. Organizado pela autora.

Essas leis foram instituídas em diferentes momentos e refletem o esforço das administrações locais em promover a regulamentação fundiária, com foco na implementação de programas e ações executivas para a legalização de áreas ocupadas irregularmente. Os documentos destacam a diversidade de abordagens e a adequação dos municípios à legislação federal, especialmente após a promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017, que reformulou o marco regulatório da regularização fundiária no Brasil.

A análise dos documentos revela um movimento significativo dos municípios em adaptar suas legislações às diretrizes nacionais e às particularidades locais. Em alguns casos, como em Imbaú e Ponta Grossa, observa-se a criação de programas específicos, com ações que buscam garantir o direito à moradia e promover a inclusão social. A Lei nº 592/2018 de Imbaú e a Lei nº 13.212/2018 de Ponta Grossa são exemplos de iniciativas locais que, embora sigam a estrutura da legislação federal, incluem dispositivos voltados às demandas locais específicas.

Por outro lado, municípios como Carambeí, Castro e Ipiranga editaram normativas mais recentes, o que evidencia a influência direta da Lei Federal nº 13.465/2017 em sua formulação. A Lei nº 1.358/2020 de Carambeí e a Lei nº 3.819/2021 de Castro, por exemplo, reproduzem amplamente os dispositivos da legislação federal, priorizando a adaptação aos critérios estabelecidos em nível nacional para regularização fundiária. Essa padronização contribui para maior eficiência nos processos administrativos e para a integração de áreas irregulares ao planejamento urbano.

Por sua vez, algumas legislações municipais, como a de Porto Amazonas e Reserva, apresentam abordagens diferenciadas, com ênfase na regularização fundiária de áreas ocupadas por urbanismo de baixa renda. Essas normativas refletem uma preocupação em promover melhores condições habitacionais e acesso à cidadania plena, além de garantir a segurança jurídica, alinhando-se a políticas sociais mais amplas.

A Lei Complementar nº 3.031/2023 de Tibagi destaca-se por introduzir critérios específicos para a realocação de moradores em áreas de risco, além de regulamentar o apoio à usucapião urbana e à criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o que evidencia uma tentativa de ir além da reprodução da legislação federal, adaptando-a às necessidades locais de planejamento urbano e gestão territorial.

Os documentos analisados revelam uma diversidade de abordagens normativas e, conseqüentemente, um ritmo desigual entre os municípios no enfrentamento das questões fundiárias. Enquanto alguns demonstram uma postura mais proativa e inovadora, outros seguem processos mais lentos de adaptação às diretrizes nacionais. Essa disparidade reforça a necessidade de suporte técnico, financeiro e institucional para garantir que todos os municípios avancem de forma equitativa na implementação de políticas habitacionais.

De maneira geral, os dados coletados demonstram o esforço das administrações locais em utilizar a regularização fundiária como uma ferramenta para a promoção do direito à moradia e para a redução das desigualdades sociais. Contudo, os desafios relacionados à implementação e à integração de políticas públicas permanecem, exigindo maior articulação entre os diferentes níveis de governo e a formulação de iniciativas que considerem as especificidades regionais e locais, conforme se passa a analisar em seguida.

3.2.2 Municípios que implementaram projetos de regularização fundiária urbana a partir das novas leis locais

Para dar continuidade ao exame da eficácia da implementação da Lei Federal nº 13.465/2017 na região de ponta Grossa, houve a elaboração de uma entrevista semiestruturada com o intuito de promover o levantamento de dados correlatos junto aos responsáveis pelos programas habitacionais nos municípios que contavam com legislação local específica editada após 2017.

Em agosto de 2024, após a aprovação da pesquisa pelo Comitê de Ética, segundo o registro nº 79641324.7.0000.0105 na Plataforma Brasil, teve início o contato com gestores dos Municípios de Carambeí, Castro, Imbaú, Ivaí, Ipiranga, Ponta Grossa, Porto Amazonas, Reserva e Tibagi, por meio de correspondência eletrônica encaminhada com uma breve apresentação do estudo, a indicação da instituição, da orientadora e da pesquisadora, e o convite para participação. Em anexo, foram encaminhadas as perguntas da entrevista, o termo de consentimento livre e esclarecido e a certidão de matrícula da pesquisadora no mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG.

As correspondências eletrônicas foram encaminhadas do e-mail institucional da pesquisadora para os endereços dos setores indicados como responsáveis pelas demandas habitacionais da população nos sítios eletrônicos dos entes municipais. Apenas em relação aos Municípios de Carambeí e Ivaí houve a remessa para o e-mail do Gabinete do Chefe do Executivo, haja vista ser o único contato informado nos respectivos sites.

Quadro 4 - Municípios pesquisados. Sítios e endereços eletrônicos.

Municípios	Sítios eletrônicos	Endereços eletrônicos
Carambeí	www.carambei.atende.net	gabinete@carambei.pr.gov.br
Castro	www.castro.atende.net	socialcastropr@gmail.com
Imbaú	www.imbau.pr.gov.br	sec.dev.urb@imbau.pr.gov.br
Ivaí	www.ivaí.pr.gov.br	gabinete@ivaí.pr.gov.br
Ipiranga	www.ipiranga.pr.gov.br	habitacao@ipiranga.pr.gov.br
Ponta Grossa	www.pontagrossa.pr.gov.br	superintendenciahabitacao@gmail.com
Porto Amazonas	www.portoamazonas.pr.gov.br/	assistenciasocial@portoamazonas.pr.gov.br
Reserva	www.reserva.pr.gov.br/	secretariadeobrasreserva@gmail.com
Tibagi	www.tibagi.pr.gov.br/	habitacao@tibagi.pr.gov.br

Fonte: Sites dos municípios pesquisados. Organizado pela autora.

Diante da ausência de resposta, no início de setembro de 2024 tiveram início contatos telefônicos nos números indicados nos sítios eletrônicos dos municípios pesquisados. Os responsáveis pelas demandas habitacionais em Imbaú, Ipiranga, Ivaí, Porto Amazonas, Tibagi se disponibilizaram a participar da entrevista por meio de encaminhamento do questionário assinado nos próximos dias. De outro tanto, o contato não ultrapassou o atendimento geral ao público em Carambeí, Castro, Ponta Grossa e Reserva, razão pela qual as correspondências eletrônicas foram reiteradas, o que resultou na primeira adesão.

Isso porque as respostas às perguntas da entrevista foram encaminhadas por e-mail juntamente com o termo de consentimento livre e esclarecido assinado pelo gestor na área no Município de Carambeí, que possui formação acadêmica, demonstrou interesse no resultado da pesquisa e solicitou o encaminhamento de cópia da dissertação após a publicação ao argumento de que “é importante para nós conhecermos as realidades dos municípios e nos fortalecer para enfrentarmos as dificuldades na REURB enquanto componentes da região dos Campos Gerais” (Gestor - Carambeí).

Não obstante, não houve resposta por parte dos demais municípios, mesmo daqueles em que houve o comprometimento por telefone. A correspondência eletrônica enviada para Castro retornou com o aviso de que a caixa de entrada do destinatário estava cheia, o que demandou novas buscas no sítio eletrônico municipal e a localização do contato da ouvidoria, motivo pelo qual o convite de participação foi reiterado neste canal. Em resposta, houve a indicação da servidora responsável pelo Programa Moradia Legal, no Departamento de Habitação, e do telefone por meio do qual deveria ser feito contato, contudo, as ligações não foram atendidas.

Reiterados os contatos telefônicos no decorrer do mês de setembro de 2024, com o intuito de agendar horário para a realização da entrevista presencialmente ou por videochamada, em três situações houve a indicação de que não seria possível o agendamento porque naquele momento os gestores estavam envolvidos com as eleições municipais, e um dos contatos apresentou indagação a respeito do uso das respostas nas campanhas do adversário, ocasião em que se mostrou pertinente a suspensão da pesquisa durante o período eleitoral.

No início de novembro de 2024, houve o encaminhamento de ofícios dirigidos aos Prefeitos Municipais de Castro, Imbaú, Ivaí, Ipiranga, Porto Amazonas, Reserva e Tibagi, e para a responsável pela Secretaria Municipal da Família e Desenvolvimento Social de Ponta Grossa, a fim de formalizar o convite para participação na pesquisa, os quais foram remetidos para os endereços eletrônicos dos gabinetes respectivos, obtidos nos sítios eletrônicos arrolados no Quadro 4. No entanto, a única resposta obtida veio de Reserva, que se limitou a acusar o recebimento do expediente.

Diante disso, em novas diligências por meio de ligações e pesquisas no sites municipais houve acesso ao contato pelo Aplicativo Whatsapp dos setores responsáveis pelas demandas de regularização fundiária, ocasião em que foi possível

conversar com servidores e gestores a fim de esclarecer os objetivos da pesquisa e a proximidade do término do prazo para participação. Esses diálogos acarretaram a adesão e o encaminhamento das respostas da entrevista e do termo de consentimento livre e esclarecido, devidamente assinado, por gestores e servidores dos Municípios de Castro, Ivaí, Ponta Grossa, Reserva e Tibagi, nos meses de novembro e dezembro de 2024.

Durante esses contatos, ficou evidenciada a preocupação a respeito da exposição do nome do gestor ou do servidor que seria entrevistado, a qual estava causando certa resistência em participar na pesquisa, razão pela qual se firmou o compromisso de que apenas o nome do município seria informado, juntamente com a indicação dos setores da administração local responsáveis pelas demandas habitacionais, independentemente do local de atuação daquele que forneceria os dados locais.

Dessa forma, entre os representantes dos 9 (nove) municípios convidados, 6 (seis) aceitaram participar da pesquisa e forneceram informações a respeito das demandas habitacionais locais, do processo legislativo para adequação das normas municipais à nova política nacional de regularização fundiária e dos programas e projetos implementados a partir de 2017, com esclarecimentos importantes a respeito das realidades verificadas e das dificuldades enfrentadas para conformação do cenário municipal com os preceitos do direito à moradia adequada.

Contudo, não foi possível realizar as entrevistas nos Municípios de Imbaú, Ipiranga e Porto Amazonas, haja vista a ausência de interesse por parte dos gestores municipais em participar da pesquisa, mesmo após inúmeros contatos por telefone e correspondência eletrônica no sentido de esclarecer a relevância do tema e os benefícios que poderiam propiciar com as informações compartilhadas.

As entrevistas semiestruturadas permitiram uma análise detalhada dos avanços, dos desafios e das limitações na aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017, diante das especificidades de cada localidade. Os resultados revelam que, apesar das diferenças regionais, muitos desafios e exigências se mostram comuns, implicando a necessidade de maior suporte técnico e financeiro, bem como estratégias mais integradas para atender às populações.

Em Carambeí, que conta com o Departamento de Habitação e Interesse Social, existem 12 (doze) núcleos informais na área urbana, caracterizados por ocupações em áreas públicas consideradas de risco para moradia, e a principal

demanda consiste na regularização fundiária de interesse social, voltada às famílias de baixa renda. Após a edição da Lei Municipal nº 1.358/2020, de iniciativa do Poder Executivo, foram executados 3 (três) projetos na modalidade Reurb-S. Atualmente, há 6 (seis) projetos de Reurb-S em execução, com destaque para iniciativas como a titulação e registro de concessões de moradias de interesse social para 25 (vinte e cinco) famílias nos Bairros Novo Horizonte e Jardim Bela Vista III. Contudo, a falta de infraestrutura urbana nos núcleos informais, aliada à vulnerabilidade socioambiental e à necessidade de articulação com diversos órgãos, foram apontados como desafios à administração local.

O Município de Castro, que possui a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, enfrenta uma demanda ainda mais expressiva, com 3.421 (três mil quatrocentos e vinte e uma) moradias irregulares identificadas na área urbana, das quais 2.968 (duas mil novecentos e sessenta e oito) são passíveis de regularização, porquanto as demais estão localizadas em áreas de relevância ambiental ou em áreas de risco. Desde a Lei Municipal nº 3.819/2021 houve a implementação de projetos de Reurb-S, e no momento há 2 (dois) programas habitacionais em curso, um deles intitulado Programa Revitalizar, “diretamente relacionado ao apoio na construção, reforma e ampliação das unidades habitacionais, a produção habitacional, e a doação de materiais de construção para famílias em condições de vulnerabilidade social” (Gestor - Castro). As principais dificuldades apontadas foram a insuficiência de integração entre secretarias e a falta de recursos técnicos que dificultam a execução de novos projetos e limitam o alcance das ações planejadas.

Em Ivaí, a Secretaria de Habitação contabilizou tanto demandas na modalidade Reurb-S quanto na Reurb-E, as quais são objeto de um projeto de regularização fundiária urbana que se encontra em tramitação, iniciado após a edição da Lei Municipal nº 1.346/2020, de iniciativa do Poder Executivo. Além disso, desde 2019 está em andamento um projeto na Vila Palmital, que já resultou na entrega de mais de 200 (duzentos) títulos de propriedade. A burocracia nos órgãos competentes e a desconfiança por parte da população foram apontados como as principais dificuldades na área.

No Município de Reserva existem 16 (dezesesseis) núcleos informais urbanos, com demandas em ambas as modalidades (Reurb-S e Reurb-E). Com a Lei Municipal nº 1.151/2021, de iniciativa do Departamento de Habitação, foram capacitados 5 (cinco) funcionários, mapeados os núcleos informais e iniciado um processo de Reurb-

E. Atualmente, há 3 (três) projetos em andamento no município. Foram apontadas como principais dificuldades na implementação dos programas a falta de conscientização dos gestores para importância da regularização fundiária e de comprometimento por parte dos funcionários municipais, principalmente do departamento jurídico municipal.

Por sua vez, Ponta Grossa, que possui a Superintendência de Habitação, possui 30 (trinta) projetos de regularização fundiária urbana em andamento, para enfrentar as demandas por regularização fundiária urbana nas duas modalidades (Reurb-S e Reurb-E). Desde a edição da Lei Municipal nº 13.212/2018, de iniciativa da Prolar, a extinta Companhia de Habitação de Ponta Grossa, as ações desenvolvidas consistiram no levantamento das áreas com necessidade de regularização, no levantamentos topográficos e na publicações de editais. A insuficiência de profissionais e a falta de uma equipe específica para dar andamento aos projetos de regularização fundiária foram indicados como obstáculos constantes ao atendimento da grande quantidade ocupações informais e demais necessidades habitacionais identificadas no município, fato que resulta na suspensão de projetos, inclusive.

Por fim, Tibagi, por meio da Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária, registra como principal demanda a Reurb-S, pois os principais loteamentos irregulares foram ocupados pela população de baixa renda, embora também existam solicitações de Reurb-E. Desde a edição da Lei Municipal nº 3.031/2023, de iniciativa do Poder Executivo, houve a regularização fundiária de determinadas áreas por meio da contratação de empresas particulares, com a entrega de matrículas no Bairro Bom Pastor. Além disso, estão em fase final projetos nos bairros Santa Paula II, Vila Izabel e região central. A grande quantidade de ocupações informais, a extensão territorial do município, a falta de corpo técnico e a necessidade de implantação de infraestrutura completa nos bairros atingidos são as principais dificuldades indicadas.

O Quadro 5 apresenta uma síntese das informações extraídas das entrevistas semiestruturadas por meio da metodologia da análise de conteúdo a partir das seguintes categorias: a identificação e o monitoramento de demandas de regularização fundiária urbana; a existência e a situação de projetos na área após a edição de lei municipal; e, as dificuldades apontadas no processo de implementação da nova política nacional de 2017. Esses dados permitem uma visão comparativa das realidades locais e evidenciam os desafios estruturais, financeiros e técnicos na

aplicação das diretrizes previstas pela Lei Federal nº 13.465/2017.

Quadro 5 - Municípios pesquisados. Demandas habitacionais, projetos e dificuldades relatadas.

Município	Demandas urbanas identificadas	Projetos após a edição da lei local	Dificuldades apontadas
Carambeí	12 núcleos informais	03 concluídos 06 em andamento	Falta de infraestrutura, vulnerabilidade socioambiental e necessidade de articulação com diversos órgãos
Castro	3.421 moradias irregulares	02 em andamento	Insuficiência de integração entre secretarias e falta de recursos técnicos
Ivaí	Em fase de levantamento	01 em elaboração	Burocracia nos órgãos competentes e desconfiança da população
Ponta Grossa	Não especificado	30 em andamento	Insuficiência de profissionais e falta de uma equipe específica
Reserva	16 núcleos informais	03 em andamento	Falta de conscientização dos gestores e de comprometimento por parte dos funcionários municipais
Tibagi	Não especificado	01 concluído 03 em andamento	Quantidade de ocupações informais, extensão territorial do município, falta de corpo técnico e necessidade de implantação de infraestrutura completa nos bairros atingidos

Fonte: Entrevistas semiestruturadas. Organizado pela autora.

Os dados apresentados demonstram que todos os municípios entrevistados implementaram medidas iniciais com vistas à implementação do novo modelo de regularização fundiária urbana instituído em 2017, uma vez que atuaram no sentido de identificar as demandas habitacionais e dar início à elaboração de projetos. Essa postura reflete o interesse dos entes locais em enfrentar os desafios do desenvolvimento urbano e garantir avanços relevantes na promoção do direito à moradia e na melhoria da qualidade de vida da população.

Contudo, as informações relativas ao prosseguimento dos programas, especialmente no que se refere à conclusão, evidenciam um desempenho abaixo do esperado, considerando o decurso de mais de 7 (sete) anos desde a instituição da política nacional. Isso porque, embora 5 (cinco) dos 6 (seis) municípios entrevistados possuam projetos em andamento, apenas 2 (dois) entes municipais concluíram projetos na área, enquanto 1 (um) município nem sequer deu início à execução.

Nas entrevistas foram arroladas as principais dificuldades enfrentadas para a implementação dos projetos de regularização fundiária urbana, dentre as quais se destaca a falta de infraestrutura e a insuficiência de colaboradores e de profissionais especializados para atender às demandas específicas de cada etapa do processo. Em Ponta Grossa, a dificuldade na área consiste justamente na existência de uma “equipe muito pequena para atender à quantidade de pedidos de Reurb e necessidades identificadas (...) o que faz com que outras demandas possam ser prioridade” (Gestor - Ponta Grossa). Por sua vez, em Tibagi “devido à falta de corpo técnico, a secretaria não conseguiu implementar efetivamente todos os itens dispostos na Lei 3.031/2023, tendo somente implementado a regularização fundiária através de empresas particulares, que demonstraram interesses em alguns bairros da cidade (Gestor - Tibagi)”.

Outro entrave destacado consiste na dificuldade de articulação entre diferentes níveis administrativos, uma vez que a execução dos projetos de regularização fundiária demanda a mobilização conjunta de secretarias, diretorias e órgãos municipais em um esforço integrado para atender às especificidades locais. Em Castro, a falta de estrutura organizacional e a ausência de integração entre as secretarias envolvidas para trabalhar com o tema constituem “problemas que influenciam diretamente na construção do planejamento e gestão sobre a questão da regularização fundiária e impacta diretamente nos resultados obtidos (Gestor - Castro)”.

Além disso, foram indicadas a necessidade de conscientização dos gestores e dos servidores, de melhorias na comunicação interna e de redução dos trâmites burocráticos, que muitas vezes retardam a tramitação dos procedimentos e comprometem a eficiência das ações de regularização fundiária. Em Ivaí, “os processos nos órgãos competentes podem ser lentos e complicados, dificultando o andamento das regularizações” (Gestor - Ivaí), enquanto em Reserva as dificuldades consistem na “conscientização dos gestores para importância da regularização fundiária” e no “comprometimento dos funcionários municipais” (Gestor - Reserva).

Durante a entrevista no Município de Ivaí, também foi citada como uma dificuldade o fato de que “existe uma certa desconfiança em relação à credibilidade dos projetos de regularização, o que pode atrapalhar a participação comunitária (Gestor - Ivaí)”. Por sua vez, em Carambeí houve a indicação de um problema regional que consiste na “rotatividade da moradia entre outros municípios da região”, uma vez

que as áreas de alta vulnerabilidade social são “de difícil estabelecimento de famílias” (Gestor - Carambeí).

Nesse contexto, apesar da adesão inicial ao programa ser um indicativo positivo do alinhamento dos municípios às diretrizes nacionais, as entrevistas indicaram desafios estruturais e operacionais capazes de comprometer o alcance dos objetivos estabelecidos pela política pública, frustrar as expectativas da população beneficiada, aumentar os custos de implementação e dificultar a sustentabilidade das áreas regularizadas a médio e longo prazo.

O Quadro 6 apresenta uma compilação dos dados levantados durante a presente pesquisa, desde a investigação a respeito da adequação do ordenamento jurídico local ao novo programa nacional de regularização fundiária urbana até a identificação da existência e da situação em que se encontram os projetos elaborados após 2017.

Quadro 6 - Regularização fundiária urbana nos municípios pesquisados.

Município	Edição de lei local sobre regularização fundiária			Fases dos projetos de regularização fundiária urbana após 2017			
	Antes de 2017	Após 2017	Sem edição de lei	Em elaboração	Em andamento	Concluído	Sem dados
Arapoti	x						x
Carambeí		x			x	x	
Castro	x	x			x		
Imbaú		x					x
Ipiranga	x	x					x
Ivaí		x		x			
Jaguariaíva	x						x
Ortigueira			x				x
Palmeira			x				x
Piraí do Sul			x				x
Ponta Grossa	x	x			x		
Porto Amazonas	x	x					x
Reserva	x	x			x		
São João do Triunfo	x						x
Sengés	x						x
Telêmaco Borba			x				x
Tibagi		x			x	x	
Ventania	x						x

Fonte: Lei Municipais e entrevistas semiestruturadas. Organizado pela autora.

Os resultados alcançados indicam que entre os 18 (dezoito) municípios pesquisados, 9 (nove) não demonstraram adesão por meio da edição de norma local em conformidade com os ditames do novo programa nacional, sendo que 4 (quatro) deles nem sequer possuíam normativa sobre a matéria antes de 2017. Por sua vez, dos 9 (nove) municípios que editaram leis locais após a Lei nº 13.465/2017, 6 (seis) aceitaram participar da pesquisa, dentre os quais 5 (cinco) possuem projetos de regularização fundiária urbana em andamento e apenas 2 (dois) registram programas concluídos.

Conforme consignado na introdução, a avaliação de eficácia de uma política pública consiste na aferição do grau êxito obtido pelas ações implementadas quando confrontadas com os objetivos previamente estabelecidos, considerados a cobertura, o público-alvo alcançado e a qualidade do produto entregue (Jannuzzi, 2016).

No que diz respeito à cobertura, os dados levantados demonstram que apenas metade dos municípios que compõem a região de Ponta Grossa aderiu às inovações introduzidas e promoveu a adequação das normas locais a fim de participar no programa nacional. E mesmo com a adesão de metade dos entes locais, o público-alvo foi alcançado e produto foi entregue tão somente em 2 (dois) municípios, os únicos que conseguiram concluir projetos de regularização fundiária urbana.

Quanto aos objetivos da nova política nacional, percebe-se que os municípios que participaram das entrevistas promoveram ações para identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados; elaborar e iniciar a execução de projetos no sentido de organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; e, ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados.

Todavia, com o baixo índice de conclusão desses projetos resta prejudicado o alcance dos objetivos inerentes a concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; promover a integração social e a geração de emprego e renda; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; garantir a efetivação da função social da propriedade; e, criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; dentre outros.

O rol de objetivos elencados na Lei nº 13.465/2017 evidencia que a regularização fundiária deve ser plena, a fim de proporcionar a promoção da função social da propriedade, a integração das áreas precárias ou irregulares ao planejamento urbano formal e a melhoria das condições de vida dos moradores beneficiados (Fernandes, 2021). Todavia, não se pode falar em completude quando apenas parte dos propósitos são alcançados.

Não bastasse, sem a conclusão dos projetos não se verifica o alcance de um dos objetivos primordiais do programa instituído pela Lei Federal nº 13.465/2017, que consiste em garantir o direito à moradia adequada, um direito social fundamental progressivamente reconhecido, o qual compreende um ambiente seguro, localizado em áreas apropriadas e com acesso a serviços básicos, que contribua para o desenvolvimento integral da pessoa e da comunidade, e desempenhe um papel fundamental na promoção da inclusão social e na construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo analisar a eficácia da implementação da política nacional de regularização fundiária urbana na região de Ponta Grossa, por meio de uma investigação a respeito da adesão dos municípios consubstanciada na adequação das normas locais aos ditames da Lei Federal nº 13.465/2017 e na execução de ações e projetos elaborados a partir deste marco legal.

No que se refere aos aspectos teóricos, buscou-se compreender o direito à moradia, um direito social fundamental multifacetado, o qual apresenta diversas dimensões que ultrapassam a mera oferta de um espaço físico, por envolver a conciliação de fatores como habitabilidade, acessibilidade econômica, proximidade de serviços e oportunidades e segurança da posse.

Trata-se de um componente central dos direitos humanos, um direito reconhecido constitucionalmente que garante acesso a condições de desenvolvimento pessoal e familiar em um ambiente salubre e seguro, um componente crucial para assegurar a dignidade e a qualidade de vida das pessoas, promover a inclusão social e o desenvolvimento humano integral.

Não obstante, o resgate do contexto histórico e jurídico demonstrou que embora o direito à moradia tenha sido progressivamente reconhecido em âmbito nacional e internacional, a sua efetivação enfrenta desafios consideráveis, uma vez que a desigualdade social e a falta de políticas públicas eficientes no Brasil contribuíram para um cenário de crescentes índices de déficit e de inadequação habitacional.

Percebeu-se que a atual conjuntura reflete um quadro de crise habitacional, um desafio complexo decorrente do processo de colonização e do modelo de desenvolvimento urbano excludente do país, marcado pela concentração fundiária, pela especulação imobiliária e pela ausência de políticas efetivas de planejamento urbano voltadas à inclusão social, paulatinamente agravado pelas desigualdades sociais, econômicas e regionais.

A interação desses fatores históricos, econômicos e sociais que envolvem a concentração desigual da terra, a rápida urbanização, as disparidades sociais e a escassez de políticas públicas eficazes, tornou a concretização do direito à moradia inacessível para milhões de brasileiros, que não conseguem por si sós ter acesso a

habitações adequadas, capazes de garantir condições mínimas para uma vida com dignidade.

Nesse ponto, mostrou-se essencial investigar a participação do Estado no enfrentamento da problemática habitacional, por meio de uma atuação constante e ativa na sociedade, mediante o processo de elaboração e de implementação de políticas públicas estratégicas e eficazes, com o objetivo de solucionar as demandas habitacionais, tanto atuais quanto futuras.

As políticas públicas compreendem um processo de intervenção do poder público em uma determinada realidade influenciado por aspectos sociais, econômicos e políticos. São efetivadas por meio de normativas, programas e projetos implementados com o objetivo de promover a materialização das diretrizes governamentais em ações concretas.

Por sua vez, as políticas de cunho habitacional representam um conjunto de medidas adotadas pelo Estado com o objetivo de reduzir os elevados índices de déficit e de inadequação habitacional, por meio da ampliação do acesso a moradias adequadas e da melhoria das condições habitacionais da população. Essas políticas também visam reduzir a desigualdade social, promover a inclusão e garantir que o direito à moradia seja assegurado de forma universal, especialmente para as famílias de baixa renda.

Constatou-se que essas políticas devem ser orientadas pelo intuito de reduzir as desigualdades socioterritoriais, a fim de promover a democratização do acesso à terra e garantir condições adequadas de moradia para todos. Assim, a atuação estatal não deve ser direcionada apenas a responder às carências habitacionais atuais, mas também a assegurar que o direito à moradia seja amplamente respeitado e efetivado como um componente central de uma sociedade mais justa e equitativa.

Considerada a relevância do tema, houve um aprofundamento no estudo das políticas habitacionais no que diz respeito ao seu ciclo, com a identificação das sete etapas principais, relativas à identificação do problema, à formação da agenda, à formulação de alternativas, à tomada de decisão, à implementação, à avaliação e à extinção, as quais facilitam a organização e o acompanhamento dos projetos, além de propiciar intervenções e ajustes.

Da mesma forma, a fase de avaliação das políticas habitacionais recebeu destaque, por consistir em uma etapa fundamental para garantir a eficiência e a eficácia das ações planejadas, uma vez que permite a verificação dos resultados

atingidos, a identificação de incorreções, a realização de adaptações e de melhorias, o levantamento de dados para o aperfeiçoamento dos projetos, a alocação eficiente de recursos e a transparência das políticas públicas.

Nesse contexto de instrumentos voltados ao enfrentamento da crise habitacional brasileira, mostrou-se pertinente investigar as políticas de regularização fundiária urbana, um instrumento criado com o objetivo de integrar ocupações irregulares ao ordenamento territorial municipal por meio da formalização dessas áreas e da emissão de títulos de propriedade em nome dos ocupantes.

Ao conceder segurança jurídica aos ocupantes de moradias precárias ou inadequadas, por meio da legalização de suas posses e do acesso a serviços públicos essenciais, como abastecimento de água, saneamento básico e energia elétrica, com a integração das áreas atingidas ao planejamento urbano, essas políticas contribuem para a promoção da dignidade e da inclusão social, além de fortalecer os vínculos comunitários e garantir melhores condições de vida.

Após um breve relato da evolução da regularização fundiária urbana no ordenamento jurídico brasileiro, foi analisada com maior profundidade a Lei Federal nº 13.465/2017, considerada o grande marco legal sobre o tema, uma vez que promoveu uma ruptura com o modelo que havia vigorado até então, por meio de uma completa reestruturação do programa, com a redefinição de conceitos, a modificação dos instrumentos e procedimentos aplicáveis, a ampliação do alcance, a flexibilização de critérios e a simplificação dos processos.

Verificou-se que a política de regularização fundiária de 2017 apresenta objetivos claros e específicos a fim de alcançar a regularização fundiária urbana de forma plena, mediante a conciliação da concessão de segurança jurídica com a estruturação das áreas de ocupação informal ou irregular e a adaptação das unidades habitacionais às normas urbanísticas e ambientais, com vistas à promoção da função social da propriedade, da integração das áreas atingidas ao planejamento urbano formal e à melhoria das condições de vida dos moradores.

Da mesma forma, percebeu-se que embora a Lei Federal nº 13.465/2017 tenha estabelecido a responsabilidade dos governos federal, estadual e municipal na concretização de seus preceitos, atribuiu a este último um papel primordial, ao lhe atribuir a competência para editar normas específicas, conduzir os procedimentos administrativos e tomar decisões nos casos concretos, de modo a ajustar as regras e práticas às peculiaridades das áreas que necessitam de intervenção.

Nesse contexto, mostrou-se relevante investigar da adesão por parte dos municípios à Lei Federal nº 13.465/2017, uma vez que o alcance dos objetivos estabelecidos pelo novo programa nacional de regularização fundiária urbana demanda a implementação de projetos de interesse local, os quais devem estar alinhados às necessidades específicas de cada área caracterizada pela existência de ocupações precárias ou irregulares.

Para tanto, adotou-se para recorte espacial a região de Ponta Grossa, a qual se consolidou como uma área essencial para o desenvolvimento do Estado do Paraná, haja vista a sua localização estratégica e sua relevância econômica, composta por 18 (dezoito) municípios com diversificados perfis socioeconômicos, o que permite uma abordagem ampla e abrangente no estudo da formulação de estratégias de gestão voltadas à regularização fundiária urbana.

A primeira etapa da pesquisa consistiu em identificar os municípios que demonstraram adesão ao novo programa nacional de regularização fundiária por meio da adequação das normas locais, ocasião em que se verificou um engajamento parcial por metade dos entes municipais. Isso porque, entre os 18 (dezoito) municípios estudados, apenas 9 (nove) promoveram a edição de leis municipais após 2017.

Nesse ponto, mostrou-se preocupante o fato de que 4 (quatro) municípios que não possuíam norma local a fim de regulamentar a implementação da regularização fundiária urbana, apesar de registrarem demandas de inadequação habitacional, permaneceram na inércia mesmo após a entrada em vigor da Lei Federal nº 13.465/2017, situação que denota a necessidade de iniciativas mais abrangentes com vistas a um desenvolvimento mais equitativo e inclusivo em toda a região.

Na fase seguinte, idealizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores dos 9 (nove) municípios que promoveram a edição de normas locais, com o intuito de investigar a implementação dessas normativas, a dificuldade em obter a adesão por parte dos convidados levantou dúvidas a respeito da valorização da pesquisa acadêmica como instrumento de apoio à gestão pública.

A única participação espontânea nessa etapa da pesquisa logo após os primeiros contatos ocorreu por parte de um gestor que possui jornada acadêmica, e que demonstrou efetivo interesse nos resultados do estudo ao solicitar o encaminhamento da dissertação após publicação.

De forma diversa, para a adesão por parte dos outros 5 (cinco) gestores e servidores houve a necessidade de reiteradas interpelações, por diferentes canais, no

sentido de esclarecer a relevância do tema e os benefícios que poderiam propiciar com suas contribuições. Mesmo assim, 3 (três) gestores permaneceram silentes diante do convite para participar do estudo.

Nesse ponto, merece destaque o fato de que o convite direcionado diretamente aos Chefes do Poder Executivo não obteve resposta, haja vista a responsabilidade inerente ao cargo que inclui a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano e à regularização fundiária. A ausência de retorno por parte dos Prefeitos pode sugerir dificuldades estruturais, escassez de informações sistematizadas ou, ainda, uma falta de prioridade dada ao tema dentro das agendas municipais.

Também merece registro a necessidade de suspensão das entrevistas durante o período de eleições municipais a fim de preservar a integridade dos dados, diante da constatação de que havia uma mudança na rotina interna das administrações locais e uma certa desconfiança por parte dos gestores e servidores quando convidados a compartilhar dados da administração atual naquele momento, o que acabou protelando a conclusão da pesquisa.

Em suma, houve adesão à segunda etapa da pesquisa por parte de 2/3 (dois terços) dos gestores e servidores dos entes municipais convidados, número que pode ser considerado dentro do esperado, haja vista a colaboração depender do interesse da administração em divulgar as ações da administração na área habitacional ou, eventualmente, reconhecer que não houve implementação de programas locais, o que corrobora a premissa de que a negativa também constituiu um dado científico.

Analisados os dados obtidos com as entrevistas semiestruturadas, constatou-se que entre 6 (seis) municípios que aceitaram participar da pesquisa, 1 (um) possui projeto de regularização fundiária urbana em fase de elaboração, 5 (cinco) possuem ações em andamento e apenas 2 (dois) registram programas concluídos, o que representa um desempenho abaixo do esperado se considerado o decurso de mais de 7 (sete) anos desde a instituição da política nacional.

Dessa forma, a pesquisa conduziu à conclusão de que a implementação da Lei Federal nº 13.465/2017 nos municípios da região de Ponta Grossa apresenta uma baixa eficácia, uma vez que 27,77% dos entes pesquisados conseguiram elaborar e iniciar a execução de projetos após a adequação das normas locais, enquanto apenas 11,11% alcançaram a conclusão desses programas.

Os dados levantados demonstraram que, embora tenha havido um movimento de adaptação das normas locais em metade dos municípios da região estudada, a concretização dessas medidas mostra-se limitada quando observada sob a perspectiva da implementação prática. Apenas uma parcela dos entes municipais conseguiu avançar na execução de projetos concretos, sendo que poucos chegaram à etapa de conclusão, o que indica que, apesar do interesse dos gestores locais em aderir à política nacional, persistem dificuldades operacionais que dificultam a transformação das diretrizes normativas em resultados concretos para a população.

A ausência de um planejamento estratégico coordenado, a carência de estrutura administrativa, a escassez de profissionais especializados, a complexidade dos trâmites burocráticos e a necessidade de um suporte técnico mais robusto por parte dos governos estaduais e federal comprometem o alcance dos objetivos estabelecidos com vistas a outorgar segurança jurídica aos moradores de áreas precárias e irregulares.

Por meio dessa abordagem, ao avaliar a eficácia da Lei Federal nº 13.465/2017 na esfera municipal, a pesquisa buscou identificar avanços e desafios implementação da nova política de regularização fundiária, e compreender de que maneira as ações estatais têm contribuído para o enfrentamento das deficiências habitacionais no país, a fim de fomentar a discussão sobre a necessidade de políticas públicas integradas e sustentáveis capazes de promover a justiça social, a redução das desigualdades territoriais, e garantir a toda a população o direito social fundamental à moradia adequada.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

AQUINO, V. S. de; FARIAS, T. **Regularização fundiária em áreas de preservação permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: FAFESP, 2000.

ARRETCHE, M. (coord.). **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Secretaria Nacional de habitação; Ministério das Cidades e CEBRAP, 2012.

ARRETCHE, M. **Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas**. Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política. Ano I, nº 01, jul./dez. 2013.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo, Edições 70, 2016.

BOURGUIGNON, J. A. (org.). **Pesquisa social**: reflexões teóricas e metodológicas. Ponta Grossa: Toda Palavra, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos

de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 18 nov. 2023.

CAMPENHOUDT, L. V.; QUIVY, R. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. Tradução de João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. 4 ed. Lisboa: Gradiva, 2005.

CARDOSO, A. L. **Regularização fundiária e inclusão social**: um desafio para as cidades brasileiras. São Paulo: Perspectiva, 2007.

CERVI, E. U. **Métodos quantitativos nas ciências sociais**: uma abordagem alternativa ao fetichismo dos números e ao debate com as qualitativas. In: BOURGUIGNON, J. A. (org.). **Pesquisa social**: reflexões teóricas e metodológicas. Ponta Grossa: Toda Palavra, 2009.

CHIARELLO, F.; PIRES, L. R. G. M. (coord.). **Novos paradigmas da regularização fundiária urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Almedina, 2019.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ. **Sistema de informações sobre necessidades habitacionais do Paraná**. Governo do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www.sistemas.cohapar.pr.gov.br/PEHISPUBLICO/listaFormMunicipio.php>. Acesso em 10 jan. 2025.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 4 ed. São Paulo: Ática, 2000.

COUTO, M. C. P. P.; HOHENDORFF, J. V.; KOLLER, S. (coord.). **Manual de produção científica**. Porto Alegre: Penso, 2018.

CUNHA, M. F. F. **Manual de regularização fundiária urbana: REURB**. 4. ed. São Paulo: Juspodvm, 2023.

DAL TOÉ, C. C. D. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**: possibilidades e limites. v. 26. Florianópolis: Habitus, 2021.

DOSSO, T. C. **Regularização fundiária e urbanística**: aplicação no Município de Ribeirão Preto. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

ECKEL, E. R. **A regularização fundiária como principal desafio à implementação do sistema de áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

ENGELS, F. **A questão da habitação**. Aldeia Global. Coleção Fundamentos 10, 1979.

FAÇANHA, L. O.; MARINHO, A. **Programas sociais**: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

FERNANDES, E. **Programas de regularização fundiária em áreas urbanas**: comentários e lições. Oculum Ensaios, 48-57, 2006. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/375>. Acesso em 18 nov. 2023.

FERNANDES, E. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Informes sobre Políticas fundiárias. Lincoln Institute. Out. 2011. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/policy-focus-reports/regularizacao-assentamentos-informais-na-america-latina>. Acesso em 18 nov. 2023.

FERNANDES, E. **Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU), Belo Horizonte: Fórum, v. 8, n. 15, p. 9-24, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/858>. Acesso em: 18 nov. 2023.

FERREIRA, F. P. M.; ÁVILA, P. C. **A insegurança da posse do solo urbano em Minas Gerais**. Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 197-210, mai./ago. 2016.

FERNANDES, J. N. **Regularização fundiária em área de preservação permanente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

FREITAS, E. C.; PRODANOV, C. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil**: principais resultados para o período 2016 a 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Diretoria de Estatística e Informações: Belo Horizonte, 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Divulgações 2024 (PnadC 2022)**. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 26 ago. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Inadequação de domicílios no Brasil: 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Inadequação de domicílios no Brasil 2022**. Diretoria de Estatística e Informações: Belo Horizonte, 2024.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas da pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Trad. Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, D. **O direito à cidade**. Lutas Sociais, São Paulo, n. 29, p.73-89, jul./dez. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Portal das Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 10 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>. Acesso em: 10 jan. 2025.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Caderno estatístico municipal**. Governo do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Caderno-Estatistico-Municipal>. Acesso em 10 jan. 2025.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Regionalização administrativa do Estado do Paraná: levantamento da legislação**. Governo do Estado do Paraná. Curitiba, 2015. Disponível em: https://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2019-09/RP_document_criacao_RA_outubro_2015.pdf. Acesso em 18 nov. 2023.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. Revista do Serviço Público Brasília (2) 56: 137-160 Abr/Jun 2005, p. 137-160.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil: conceito, fontes de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2017.

JANNUZZI, P. de M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas: Alínea, 2016.

KÜSTER, P. J. C. **REURB: do caos à dignidade, da teoria à prática**. São Paulo: YK Editora, 2021.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Tradução Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4ª éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: fev. 2006.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIZ SERVIÇOS ONLINE. **Plataforma leis municipais**. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: 18 nov. 2023.

LOBO, A. R. da C. **Financiamento e estratégias para a regularização fundiária**: uma análise crítica das fontes tradicionais e das parcerias público-privadas. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, v. 10, n. 1, Jan/jul. 2021, p. 78-99.

LOCATELLI, P. A. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária urbana nas áreas de preservação permanente**: os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano – interpretação e atuação homeostática. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

MARCHI, E. C. S.; KÜMPEL, V. F.; BORGARELLI, B. de A. (coord.). **Regularização fundiária urbana**: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017. São Paulo: YK Editora, 2019.

MARICATO, E. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados 17 (48), 2003, p. 151-167.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012.

MARICATO, E. **O estatuto da cidade periférica**. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch1.pdf. Acesso em: 18 nov. 2013.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política - Livro I. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011. Disponível em: <https://www.gepec.ufscar.br/publicacoes/livros-e-colecoes/marx-e-engels/o-capital-livro-1.pdf/view>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MARX, K. **O Capital**. Livro III. O processo global de produção capitalista. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011. Disponível em: <https://www.gepec.ufscar.br/publicacoes/livros-e-colecoes/marx-e-engels/karl-marx-o-capital-livro-3-boitempo-1.pdf/view>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MELO, M. A. B. de. **Legitimação de posse**: dos imóveis urbanos e o direito à moradia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MIRRA, A. B. R. D. V. **Direito à moradia adequada**: deveres jurídicos do Estado na implementação de políticas públicas habitacionais. São Paulo: Matrioska, 2024.

MONTEIRO, F. **A guerra do contestado: fé, coragem e resistência frente ao coronelismo e à lógica capitalista**. Geographia Opportuno Tempore Universidade Estadual de Londrina. EISSN: 2358-1972. v.5, n.3, 2019.

OLIVEIRA, F. L. de. **Parâmetros para aplicação do processo de regularização fundiária no regime da Lei 13.465 de 2017**: Análise à luz do caso do Setor Tradicional de Planaltina - Distrito Federal. 2019. Dissertação (Doutorado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 18 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU-Habitat** (2016). Disponível em: <https://habitat3.org/>. Acesso em: 18 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2023.

PAIVA, J. P. L. **Regularização fundiária total**. Porto Alegre, 2017. Disponível em: http://registrodeimoveis1zona.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Regularizacao_Fundiaria_TOTAL.pdf. Acesso em: 18 nov. 2023.

RAMOS, J. G. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2 ed. Campinas: Unicamp, 1998.

RAMOS, J. G. **O que é questão agrária?** 16 ed. São Paulo: Brasiliense, 2001.

ROLNIK, R. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país** – avanços e desafios. IPEA. Cadernos políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 12, fev. 2006.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R. **Regularização fundiária**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

SANTOS, E. C. (org.). **Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, FJP, 2022.

SANTOS, M. **Metamorfose do espaço habitado**. 5 ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, M. **O espaço cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SAULE JÚNIOR, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Fabris, 2004.

SAULE JÚNIOR, N. (org.). **Manual de regularização fundiária em terras da União**. Secretaria do Patrimônio da União. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/404?locale=pt_BR. Acesso em 18 nov. 2023.

SCHEFFER, S. M. **A construção do espaço local por políticas nacionais de habitação**: o Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa - PR. 2017. Tese. Doutorado em Gestão Urbana, Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

SCHEFFER, S. M. **Espaço urbano e política habitacional**: uma análise sobre o programa de lotes urbanizados da PROLAR - Ponta Grossa. 2003. Dissertação. Mestrado em ciências Sociais Aplicadas. Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2003.

SCHEFFER, S. M.; KAUCHAKJE, S. **Ambiguidades da política habitacional brasileira**. Revista Políticas Públicas & Cidades, v.7, n.1, p.51 - 65, jan./mar. 2019.

SCHEFFER, S. M; SILVA, E. dos P. **Aspectos legais da regularização fundiária no Município de Pinhais/Paraná**. Revista Geografar, ed. 2, vol. 16, p. 351-374. Disponível em: https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=ha5c03EAAAAJ&citation_for_view=ha5c03EAAAAJ:5nxA0vEk-isC. Acesso em: 18 nov. 2023.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo, Cengage Learning, 2012.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 35 ed. Malheiros: São Paulo, 2011.

SILVA, M. F. da. **A nova regularização fundiária aplicada nos assentamentos informais**. Curitiba: CRV, 2020.

SILVA, M. O. da S. e. (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Ed. Veras, 2001.

SOUZA, S. I. N. de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

Universidade Estadual de Ponta Grossa. Biblioteca Central Prof. Faris Michaelle. **Manual de normalização bibliográfica para trabalhos científicos**. 5. ed. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2023.

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2009.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; FAFESP; Lincoln Institute, 1998.

VILLAÇA, F. **Segregação urbana e desigualdade**. Estudos avançados. v. 25. 2001. Disponível em: https://efaidnbmnnnibpcajpcgicfindmkaj/https://reverbe.net/cidades/wp-content/uploads/2011/textos/dossie_sao_paulo/segregacao_urbana. Acesso em: 18 nov. 2023.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) Senhor(a)

Esta pesquisa tem por título “Regularização Fundiária nos municípios da região de Ponta Grossa: uma avaliação da eficácia da implementação da Lei 13.465/2017”, e está sendo desenvolvida por Michele Hertz Marchiori de Moraes, aluna de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, sob a orientação da Profa. Dra. Sandra Maria Scheffer.

Os crescentes índices de inadequação habitacional demandam a constante intervenção do Estado na sociedade, por meio da elaboração e da implementação de políticas públicas estratégicas e eficazes para o equacionamento das necessidades habitacionais presentes e futuras. Nesse contexto de fomento do desenvolvimento urbano e social surgiu a regularização fundiária, um instrumento de promoção da cidadania voltado à integração de ocupações irregulares de espaços e à titulação do imóvel em favor de seus ocupantes, o qual passou por uma completa reestruturação com a edição da Lei nº 13.465/17. Diante disso, esta pesquisa tem como objetivo analisar a eficácia da implementação da nova política nacional de regularização fundiária na região de Ponta Grossa.

Assim, solicitamos a sua colaboração para o preenchimento de questionário, com tempo médio de duração de 5 minutos, bem como sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em Dissertação, eventos da área, e em publicação em revista científica nacional e/ou internacional. Por ocasião da publicação dos resultados seu nome será mantido em sigilo absoluto. O risco que se apresenta para o desenvolvimento da presente pesquisa consiste nos sentimentos dos entrevistados diante das perguntas.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer e/ou colaborar com as atividades solicitadas pela pesquisadora. Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano. A pesquisadora estará à sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Considerando que eu, _____,
com a função de _____, fui informado(a) dos
objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos
procedimentos deste estudo, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa,
como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para
fins científicos (divulgação em eventos e publicações). Estou ciente que receberei uma
via desse documento.

Ponta Grossa, _____ de _____ de _____.

Assinatura do(a) participante

Assinatura da pesquisadora responsável

Contato com a pesquisadora responsável: caso necessite de maiores informações
sobre o presente estudo, favor ligar para Michele Hertz Marchiori de Moraes no
telefone: (48) 99919-0018.

Contato do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual de Ponta Grossa:
Av. Carlos Cavalcanti, 4748, Uvaranas, Bloco da Reitoria, Sala 22, Campus Uvaranas,
CEP: 84030- 900, Ponta Grossa/PR. E-mail: propespsecretaria@uepg.br. Telefone:
(42) 3220-3282.

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. IDENTIFICAÇÃO PESSOAL

1.1 Nome:

1.2 Idade:

1.3 Formação:

2. IDENTIFICAÇÃO PROFISSIONAL

2.1 Nome do órgão em que atua:

2.2 Quantidade de colaboradores:

2.3 Função:

2.4 Carga horária de trabalho:

3. DEMANDA HABITACIONAL LOCAL:

3.1 Quais as principais demandas municipais em sede de regularização fundiária?

3.2 Há demandas de ambas as modalidades: Reurb-E e Reurb-S?

3.3 A gestão atual possui interesse em atendê-las?

3.4 Há alguma dificuldade na área?

4. PROCESSO LEGISLATIVO LOCAL

4.1 Participou da elaboração da lei local?

4.2 De quem foi a iniciativa do projeto de lei?

4.3 Quem impulsionou a tramitação e a aprovação do projeto de lei?

4.4 Como foi o trâmite legislativo, houve pressão ou dificuldades?

4.5 Qual sua percepção sobre as mudanças promovidas com a alteração da legislação local?

5. DADOS SOBRE O PROGRAMA LOCAL

5.1 Após a edição da lei local houve a execução de ações e projetos?

5.2 Qual o órgão responsável?

5.3 Quais ações foram desenvolvidas?

5.4 Quais modalidades de Reurb foram abrangidas?

5.5 Quanto tempo demandou?

5.6 Houve dificuldades?

5.7 Existem projetos em andamento?

5.8 Existem projetos suspensos? Em caso positivo, qual o motivo?

5.9 Existe um planejamento de médio ou longo prazo elaborado a partir do novo programa de regularização fundiária?

ANEXO A - PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
PONTA GROSSA - UEPG



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DOS CAMPOS GERAIS DO PARANÁ: UMA AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 13.465/2017

Pesquisador: Michele Hertz Marchiori de Moraes

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 79641324.7.0000.0105

Instituição Proponente: Universidade Estadual de Ponta Grossa

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 6.909.020

Apresentação do Projeto:

Projeto de Pesquisa:

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DOS CAMPOS GERAIS DO PARANÁ: UMA AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 13.465/2017. Após a identificação dos Municípios da microrregião dos Campos Gerais do Paraná que promoveram a adequação das normas locais ao novo programa nacional de regularização fundiária, serão entrevistados os gestores responsáveis pelas políticas habitacionais, com o objetivo de investigar a implementação das normas editadas a partir da Lei nº 13.465/2017, por meio do levantamento de ações e projetos e das respectivas fases em que se encontram.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Analisar a eficácia da implementação da política nacional de regularização fundiária na microrregião dos Campos Gerais do Paraná.

Objetivo Secundário:

4.2.1 Levantar os principais aspectos do direito à moradia mediante o resgate do seu papel no contexto dos direitos humanos e a narrativa de sua evolução histórica no ordenamento jurídico brasileiro;

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvaranas, Bloco da Reitoria, sala 22
Bairro: Uvaranas **CEP:** 84.030-900
UF: PR **Município:** PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3282 **E-mail:** propespsecretaria@uepg.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA - UEPG



Continuação do Parecer: 6.909.020

4.2.2 Compreender a moradia, inclusa no contexto do direito à cidade e do direito urbanístico, como fator de produção do espaço;

4.2.3 Investigar a atuação do poder público no enfrentamento da problemática habitacional por meio das políticas habitacionais, com destaque para

os programas de regularização fundiária, em especial a política nacional instituída pela Lei nº 13.465/2017;

4.2.4 Investigar e analisar a eficácia da política nacional de regularização fundiária de 2017 na microrregião dos Campos Gerais.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

Compreende-se que o principal risco que se apresenta para o desenvolvimento da presente pesquisa consiste nos sentimentos dos gestores municipais diante da temática abordada. AS informações devem ser mantidas em sigilo.

Benefícios:

Destaca-se o conhecimento a respeito da eficácia da implementação da política nacional de regularização fundiária de 2017.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

O objetivo deste trabalho consiste em analisar a eficácia da implementação da política nacional de regularização fundiária estabelecida com a edição

da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, na microrregião dos Campos Gerais do Paraná. A abordagem apresenta um breve panorama sobre o

direito à moradia, desde seu papel no contexto dos direitos humanos e sua evolução histórica no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida,

enfoca a problemática habitacional e o papel do Estado no seu enfrentamento, com destaque para o programa de regularização fundiária instituído

em 2017. Por fim, traz a avaliação da eficácia da implementação da Lei nº 13.465/2017 na microrregião dos Campos Gerais do Paraná. Para tanto, a

pesquisa terá uma abordagem qualitativa, com a adoção de técnicas quantitativas para organização de dados após a coleta e o tratamento. Os

procedimentos de pesquisa adotados para a consecução dos propósitos estabelecidos serão a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a

entrevista semiestruturada.

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvaranas, Bloco da Reitoria, sala 22
 Bairro: Uvaranas CEP: 84.030-900
 UF: PR Município: PONTA GROSSA
 Telefone: (42)3220-3282 E-mail: propespsecretaria@uepg.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA - UEPG



Continuação do Parecer: 6.909.020

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Todos os termos de apresentação obrigatório estão corretamente preenchidos e anexados na Plataforma.
Em anexo e de acordo com as resoluções 466/2012 e 510/2016

Recomendações:

Enviar o relatório final ao término do projeto de pesquisa por Notificação via Plataforma Brasil para evitar pendências.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Projeto foi aprovado sem restrições, após avaliação documental. O projeto se encontra dentro dos princípios éticos e metodológicos, de acordo com o Conselho Nacional de Saúde, Resolução 466/2012 e 510/2016.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2310347.pdf	24/06/2024 18:52:03		Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_rostoassinada.pdf	24/06/2024 18:48:06	Michele Hertz Marchiori de Moraes	Aceito
Outros	Roteiro_entrevista_semiestruturada.pdf	08/04/2024 09:34:11	Michele Hertz Marchiori de Moraes	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	08/04/2024 09:33:39	Michele Hertz Marchiori de Moraes	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_de_pesquisa.pdf	08/04/2024 09:33:31	Michele Hertz Marchiori de Moraes	Aceito

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvaranas, Bloco da Reitoria, sala 22
Bairro: Uvaranas CEP: 84.030-900
UF: PR Município: PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3282 E-mail: propespsecretaria@uepg.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
PONTA GROSSA - UEPG



Continuação do Parecer: 6.909.020

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

PONTA GROSSA, 25 de Junho de 2024

Assinado por:
ULISSES COELHO
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvaranas, Bloco da Reitoria, sala 22
Bairro: Uvaranas **CEP:** 84.030-900
UF: PR **Município:** PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3282 **E-mail:** prospsecretaria@uepg.br