

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
**CENTRO TECNOLÓGICO**  
**PPGES - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA E**  
**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**KELLY LUCAS SANTIAGO**

**QUALIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PROJETOS DE**  
**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)**

**VITÓRIA**

**2021**

KELLY LUCAS SANTIAGO

**QUALIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PROJETOS DE  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável.

Orientador: Prof. Dr. Gilton Luís Ferreira

VITÓRIA

2021

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

S235q Santiago, Kelly Lucas, 1980-  
QUALIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS  
PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA  
(REURB) / Kelly Lucas Santiago. - 2021.  
110 f. : il.

Orientador: Gilton Luís Ferreira.  
Dissertação (Mestrado em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro Tecnológico.

1. ARTIGO 1 - LIMITAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL. 2. ARTIGO 2 – LITERACIAS URBANAS: diretrizes para qualificar a participação popular em projetos de regularização fundiária. 3. GUIA DE PROCEDIMENTOS EDUCAÇÃO POPULAR PARA BENEFICIÁRIOS DOS PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. I. Ferreira, Gilton Luís. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro Tecnológico. III. Título.

CDU: 628

---

## **KELLY LUCAS SANTIAGO**

### **QUALIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável (Modalidade Profissional) da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável na área de concentração em Sustentabilidade, Ambiente e Sociedade e linha de pesquisa em Gestão Sustentável e Energia.

Aprovada em 22 de outubro de 2021.

### **COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. D.Sc. Gilton Luís Ferreira  
Orientador - PPGES / CT / UFES

---

Prof. D.Sc. Alvim Borges da Silva Filho  
Examinador Interno – PPGES / CT / UFES

---

Profª. D.Sc. Maria Helena Elpídio Abreu  
Examinadora Externa – PPGPS / CCJE / UFES

Em conformidade com as normas prescritas na Portaria Normativa Nº. 08/2021 – PRPPG/UFES, o Sr. Presidente da banca examinadora atesta que, a defesa foi realizada totalmente por meio de webconferência, ou outro suporte eletrônico a distância equivalente.

---

Prof. D.Sc. Gilton Luís Ferreira  
Orientador – PPGES / CT / UFES



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

**PROTOCOLO DE ASSINATURA**



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por  
GILTON LUIS FERREIRA - SIAPE 3143902  
Departamento de Administração - DAd/CCJE  
Em 11/11/2021 às 10:00

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:  
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/306220?tipoArquivo=O>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

**PROTOCOLO DE ASSINATURA**



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por  
ALVIM BORGES DA SILVA FILHO - SIAPE 6297982  
Departamento de Administração - DAd/CCJE  
Em 11/11/2021 às 11:11

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:  
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/306363?tipoArquivo=O>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

**PROTOCOLO DE ASSINATURA**



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por  
MARIA HELENA ELPIDIO ABREU - SIAPE 2324157  
Departamento de Serviço Social - DSS/CCJE  
Em 16/11/2021 às 11:34

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:  
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/308765?tipoArquivo=O>

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela serenidade nos momentos mais difíceis e pela proteção de todos os dias. Aos meus pais, Luís Carlos e Maria do Carmo, e a minha avó Alzira (in memoriam), por serem exemplos de força e caráter, e por todo apoio e incentivo ao meu sonho de crescimento pessoal por meio da pós-graduação.

À minha melhor amiga, minha irmã de alma e inspiração diária, Gisele Penatieri, agradeço a força, incentivo e companheirismo. Obrigada pelas valorosas contribuições durante todo o processo desta pesquisa, além de todo o carinho e escuta ao longo de minha caminhada. És muito especial em minha vida.

À amiga Clarice Imperial, pessoa a quem sou muito grata. Obrigada por me possibilitar a oportunidade de vivenciar a experiência do mestrado. Sem o seu apoio e confiança, eu não teria chegado até aqui.

Ao meu irmão, Ketno Santiago, pelo exemplo de dedicação e por me mostrar que, com muita luta, é possível conquistar nossos sonhos, sendo um deles o ingresso no campus de uma Universidade Federal.

À amiga Márcia Saldanha, pela amizade e por acreditar no meu potencial, elevando minha autoestima nos momentos mais difíceis dessa caminhada.

Ao meu esposo, Tiago Formentini, por estar ao meu lado nessa jornada, torcendo verdadeiramente pelas minhas conquistas e enchendo minha vida de sentidos e significados.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Gilton Luís Ferreira, pela confiança, disponibilidade, incentivo e apoio. Por todo o ensinamento, pela sutileza em conduzir todos os meus passos e, principalmente, por tornar possível a concretização deste projeto e do meu sonho.

Aos professores avaliadores da dissertação, Prof. Dr. Alvim Borges da Silva Filho e Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Helena Elpídio Abreu, pelas preciosas contribuições em minha qualificação e por todo o aprendizado e atenção ao meu trabalho.

Aos meus colegas do mestrado, Walter Cossuol e Poliana Freitas, por toda colaboração, alegrias e angústias compartilhadas, pela companhia e apoio em todo o processo. A vocês, o meu respeito e carinho.

E a todos e todas que, mesmo não tendo os seus nomes citados, estão em meu coração. Essa vitória é nossa!

## RESUMO

O trabalho expressa os resultados da pesquisa intitulada “Qualificação da Participação Popular nos Projetos de Regularização Fundiária Urbana (REURB)”, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável (PPGES) da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, na linha de Pesquisa: Gestão Sustentável e Energia. Na atualidade, a participação popular nas políticas urbanas permeia grande parte das biografias, que demonstram sua evolução com o declínio do regime militar na década de 1980, impulsionado pelos movimentos populares que conduziram a Reforma Urbana, culminando na inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, regulamentada pelo Estatuto da Cidade na década de 2000. A presente investigação baseou-se nas limitações apresentadas pelos autores que discutem a participação popular, referencial teórico que subsidiou a pesquisa, que tem como objetivo elaborar princípios orientadores, metodologia e conteúdos mínimos, com base na Educação Popular, para a qualificação e fortalecimento da participação popular em projetos de regularização fundiária (REURB), trazendo elementos para se pensar em possibilidades reais para qualificação da participação popular a partir da Educação Popular. Para tanto, inicialmente, realizou-se uma pesquisa bibliográfica a fim de identificar as limitações da participação popular na elaboração das políticas urbanas no Brasil. A partir desses resultados, utilizando-se da pesquisa bibliográfica e análise de conteúdo como procedimento técnico, buscou-se definir conteúdos mínimos e princípios orientadores para qualificação/formação da participação social nos processos de regularização fundiária. Efetuou-se a análise qualitativa de 25 cartilhas que tratam da política de regularização fundiária, recorrendo ao software MAXQDA para a análise de conteúdo qualitativo. A análise dos resultados demonstrou que as cartilhas são materiais de informação, não estando adequadas aos princípios da educação popular para processos de formação. Revelou também que, embora os materiais abordem a temática da Regularização Fundiária, persiste a necessidade de aprofundamento sobre questões relevantes e ampliação da discussão, de modo a fornecer subsídios ao pensamento crítico. Por fim, foi elaborado um Guia de Procedimentos que tem como objetivo auxiliar os processos formativos dos beneficiários dos projetos de Regularização Fundiária Urbana – REURB, contribuindo para o aprimoramento técnico das equipes de educadores populares e demais interessados na qualificação da população beneficiária dos projetos de regularização fundiária.

Palavras-chave: participação popular, limites da participação popular e Educação Popular.

## **ABSTRACT**

The work expresses the results of the research entitled Qualification of Popular Participation in Urban Land Regularization Projects (REURB): Developed in Graduate Program in Engineering and Sustainable Development (PPGES) at the Federal University of Espírito Santo – UFES, in the research line: Sustainable Management and Energy. Currently, popular participation in urban policies permeates a large part of the biographies, which demonstrate its evolution with the decline of the military regime in the 1980s, driven by popular movements that led the Urban Reform, culminating in the insertion of articles 182 and 183 in the Federal Constitution of 1988, regulated by the City Statute in the 2000s. The present investigation was based on the limitations presented by the authors who discuss popular participation, theoretical framework that supported the research, which aims to define guiding principles and relevant thematic areas for qualification and strengthening of popular participation in REURB projects and brings elements to think about real possibilities for qualifying popular participation from Popular Education. To do so, initially bibliographic research was carried out to identify the limitations of popular participation in the elaboration of urban policies in Brazil. From these results, using bibliographic research and content analysis as a technical procedure, we sought to define contents and guiding principles for qualifying popular participation in Land Regularization projects - REURB. A qualitative analysis of 26 booklets dealing with land tenure regularization policy was carried out, using the MAXQDA software for qualitative content analysis. The analysis of the results showed that the booklets are information materials, not being adequate to the principles of popular education for training processes. Revealed that, although the articles address the theme of housing policy in Brazil, there is still a need to go deeper into relevant issues and expansion of the discussion, to provide subsidies for critical thinking.

**Keywords:** popular participation, limits to popular participation and Popular Education.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Os graus e níveis de participação .....	31
Figura 2 – Distribuição das cartilhas por temas.....	60
Figura 3 - Estrutura do código – Direito à moradia e suas subcategorias .....	61
Figura 4 - Estrutura do código – Conceito de REURB e suas subcategorias .....	67
Figura 5 - Estrutura do código – Etapas da REURB e suas subcategorias .....	69

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais atributos da participação popular.....	32
Quadro 2 – Limites da participação popular.....	38
Quadro 3 – Características da Educação não formal.....	51
Quadro 4 – Caracterização das cartilhas .....	55
Quadro 5 – Resultados encontrados para cada categoria e subcategorias .....	59

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANSUR – Articulação Nacional do Solo Urbano

BNH – Banco Nacional de Habitação

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

ConCidades – Conselho das Cidades

CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia e Tempo de Serviço

CGFNHIS – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

CUT – Central Única dos Trabalhadores

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

IPASE – Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNH – Política Nacional de Habitação

PNPS – Política Nacional de Participação Social

PPGES – Programa de Pós-graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável

REURB – Regularização Fundiária Urbana

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SHRU – Seminário de Habitação e Reforma Urbana

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
1.1	OBJETIVOS .....	18
1.1.1	Objetivo geral .....	18
1.1.2	Objetivos específicos.....	18
1.2	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	18
1.3	MOTIVAÇÕES PESSOAIS E PROFISSIONAIS .....	19
<b>2</b>	<b>ARTIGO 1 - LIMITAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL</b> .....	<b>20</b>
2.1	INTRODUÇÃO .....	21
2.2	POLÍTICAS URBANAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR .....	22
2.3	ATRIBUTOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR .....	29
2.4	LIMITES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	33
2.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	40
2.6	REFERÊNCIAS.....	43
<b>3</b>	<b>ARTIGO 2 – LITERACIAS URBANAS: diretrizes para qualificar a participação popular em projetos de regularização fundiária</b> .....	<b>48</b>
3.1	INTRODUÇÃO .....	49
3.2	EDUCAÇÃO POPULAR: EMANCIPAÇÃO POLÍTICA E EXERCÍCIO DA CIDADANIA .....	51
3.3	ANÁLISE DAS CARTILHAS EDUCATIVAS VOLTADAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - REURB .....	54
3.3.1	Direito à moradia.....	61
3.3.2	A formação de assentamentos irregulares .....	63
3.3.3	Por que regularizar? .....	64
3.3.4	Conceito de REURB .....	66
3.3.5	Etapas da REURB .....	68
3.3.6	Mobilização social.....	70
3.3.7	Capacitação e formação .....	73
3.4	PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA PRÁTICA EDUCATIVA NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - REURB. ....	73
3.4.1	Princípio 1 - Reconhecimento do cidadão como sujeito portador de direitos.....	74
3.4.2	Princípio 2 – Defesa de processos educativos que tenham por base a educação popular. 74	

3.4.3	Princípio 3: Garantia da construção compartilhada do conhecimento a partir da pesquisa participante e sistematização de experiências e do conhecimento.....	75
3.4.4	Princípio 4 – Assegurar que os profissionais responsáveis por facilitar o trabalho formativo, tenham competência técnica para a função.....	75
3.4.5	Princípio 5: Zelar pela qualidade do planejamento das ações educativas, partindo da realidade concreta dos educandos. ....	76
3.4.6	Princípio 6: Atuação pautada no fortalecimento de habilidades e emancipação das pessoas. 76	
3.4.7	Princípio 7 – Adoção de critérios para o monitoramento e avaliação da prática educativa. ....	76
3.5	CONTEÚDOS MÍNIMOS PARA QUALIFICAÇÃO E FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. .	77
3.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	82
3.7	REFERÊNCIAS.....	83
<b>5</b>	<b>APENDICE A .....</b>	<b>92</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>111</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de industrialização no Brasil, ocorrido entre as décadas de 1920 e 1970, desencadeou o crescimento da população urbana do país, a qual passou de 5 milhões de habitantes para 53 milhões. Um crescimento demográfico significativo, sobretudo para as principais cidades localizadas na região Sudeste (BONDUK, 2018). Esse crescimento acelerado, não foi acompanhado de nenhuma iniciativa do governo federal para disciplinar e planejar o crescimento das cidades ou para facilitar o acesso à terra. O resultado foi uma grave crise de habitação, uma vez que os baixos rendimentos salariais não eram compatíveis com os valores dos aluguéis. Nesse período, o despejo foi o grande problema habitacional dos bairros operários e populares dos grandes centros urbanos (BONDUK, 2018). Desse modo, os migrantes que chegavam em grande quantidade nos principais centros urbanos, não tinham alternativa senão buscar um lote periférico ou ocupar um pedaço de terra ociosa e, em ambos os casos, autoconstruir uma moradia precária.

Apenas em 1963, no âmbito das reformas de base do governo João Goulart, foi promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e pelo Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE), o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU). O evento atraiu profissionais de várias áreas de formação, vindos de todas as regiões do Brasil. As propostas do SHRU foram resultado de um processo de debate. Porém, em 1964, o governo sofreu um golpe, instaurando-se uma Ditadura Militar e, com isso, as propostas antagônicas ao caráter do novo regime, sobretudo as vinculadas aos instrumentos de reforma urbana, foram descartadas.

Sob a tutela militar, em agosto de 1964, foi promulgada a Lei Federal nº 4.380 que criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e as Sociedades de Crédito Imobiliário, silenciando os debates sobre a Reforma Urbana.

A sociedade civil brasileira, marcada pelo autoritarismo do regime militar instalado no país em 1964, experimentou a partir da década de 1970, o ressurgimento dos movimentos sociais organizados, que desempenharam um importante papel na luta pela democracia. Nesta década, somado ao grande endividamento do governo, o regime militar começa a perder sua sustentação.

Desses movimentos de luta pela moradia e da articulação de intelectuais e entidades da sociedade civil organizada, surgiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que tinha como objetivo buscar a garantia do direito à cidade e o cumprimento de sua função social.

Foi responsável ainda por construir uma proposta de Lei para ser incorporada à Constituição Federal.

O Movimento, buscando respostas concretas às questões habitacionais que se aprofundaram na década de 80, apresentou uma proposta de emenda popular, com aproximadamente 150 mil assinaturas. Posteriormente, foi criado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), que teve como finalidade, pressionar o congresso nacional para regulamentar a política urbana, culminando assim na inserção do “Capítulo da Política Urbana”, artigo 182, da Constituição Federal de 1988.

A Constituição de 1988, a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e a criação do Ministério das Cidades (2003), foram marcos desse importante processo de mudança no panorama da política pública.

Na década de 90, observa-se que a correlação de forças entre Estado e sociedade civil deram novos formatos às políticas públicas, tornando-as mais transparentes. Os espaços públicos de diálogos foram ampliados, dando à sociedade o poder de exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle.

No entanto, diversos fatores imbricados mostram que, a participação popular nas políticas urbanas no Brasil sofreu alternâncias entre avanços democráticos e períodos de retrocessos, apresentando limitações a sua efetividade, apresentadas nesta pesquisa em três categorias. A primeira, que se destina a compreender os desafios relacionados a resistência do Estado diante dos avanços participativos, e a segunda, que se refere às dificuldades internas dos espaços de participação que caminham em direção contrária a efetiva participação conquistada pelos movimentos sociais na luta pela reforma urbana e, por último, a limitação mais inquietante, à qualificação desta participação para atuar nos espaços decisórios.

Baseada nessas considerações, a dissertação tem como foco principal, a qualificação da participação popular nos projetos de regularização fundiária urbana (REURB). Adotamos para a nossa pesquisa, os conceitos de participação popular que corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos populares, perpassando também pelo conceito de participação social, que se refere a forma de atuação nos espaços e mecanismos de controle social, como as conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas, entre outros.

**Diante desse cenário, a questão central que norteou a pesquisa, foi delimitada a saber: Quais as literacias necessárias às populações ocupantes dos núcleos urbanos informais para protagonizarem projetos de regularização fundiária (REURB)?**

## 1.1 OBJETIVOS

Os objetivos desta pesquisa estão divididos em geral e específicos, sendo explicitados como segue.

### 1.1.1 Objetivo geral

Elaborar princípios orientadores, metodologia e conteúdos mínimos, com base na Educação Popular, para a qualificação e fortalecimento da participação popular em projetos de regularização fundiária (REURB).

### 1.1.2 Objetivos específicos

- a) Descrever as limitações da participação social na elaboração das políticas urbanas no Brasil;
- b) Avaliar os materiais educativos utilizados para transmissão dos conteúdos sobre regularização fundiária;
- c) Definir princípios, metodologia e conteúdo para qualificação da participação popular nos processos de regularização fundiária.

## 1.2 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação encontra-se estruturada sob a forma de dois artigos e tem como objeto de estudo, a participação popular nas políticas urbanas. No Capítulo 1, será apresentado uma introdução sobre o tema, onde serão expostos os objetivos, geral e específicos, desta pesquisa.

No segundo capítulo, apresenta-se o artigo 1, intitulado: “Limitações da participação popular nas políticas urbanas no Brasil”, abrangendo o primeiro objetivo específico da pesquisa. Será sistematizada a discussão sobre os mais importantes períodos em que a sociedade civil esteve presente na luta pela redemocratização no Brasil, destacando as principais limitações a efetiva participação.

O terceiro capítulo apresenta o artigo 2, que abrangerá o segundo e terceiro objetivo específico desta pesquisa. Nele, apresentaremos o debate sobre a Educação Popular, considerando-a a principal via de condução de processos formativos junto ao cidadão. Mostraremos o percurso

metodológico para a geração dos dados, obtidos por meio de 26 cartilhas, voltadas para a Regularização Fundiária (REURB), produzidas por órgãos federais, estaduais, municipais e institutos de pesquisa no período de 2000 a 2020. O produto elaborado foi um Guia de Procedimentos, com o objetivo de auxiliar os processos formativos dos beneficiários dos projetos de Regularização Fundiária Urbana – REURB, contribuindo para o aprimoramento técnico das equipes de educadores populares e demais interessados na qualificação da população beneficiária dos projetos de regularização fundiária. Por fim, apresentaremos as considerações finais da pesquisa, onde serão destacadas as reflexões sobre os pontos de partida e de resistência para superação das limitações da sociedade civil.

### 1.3 MOTIVAÇÕES PESSOAIS E PROFISSIONAIS

O desejo de estudar a Regularização Fundiária partiu de minha experiência profissional como Assistente Social na Secretaria Municipal de Obras e Habitação (SEMOHAB) do município de Vitória – ES, no Projeto Terreno Legal.

Essa práxis me possibilitou conhecer a realidade das ZEIS, tendo contato direto com os territórios, municípios e sujeitos periféricos, inseridos em áreas alvo de regularização. Durante o atendimento direto à população, presenciei a dinâmica dos bairros, as diferenças sociais entre centralidade e periferia, as problemáticas que envolvem a questão fundiária, a relevância do trabalho multidisciplinar nesta área e, principalmente, o acesso ao direito por meio da titularidade dos ocupantes. Percebi o quanto esta área de estudo era envolvente e promissora para o pesquisador e de grande relevância para a sociedade.

## **2 ARTIGO 1 - LIMITAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL**

### **RESUMO**

O presente artigo tem como objeto de pesquisa a participação popular nas políticas urbanas. O objetivo geral do trabalho é identificar as limitações da participação popular nas políticas urbanas brasileiras. Foi realizado um aporte teórico-metodológico sobre os mais importantes períodos em que a sociedade civil esteve presente na luta pela redemocratização no Brasil, buscando perceber as principais limitações à efetiva participação, tendo como recorte temporal o ano de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que culminou na institucionalização de várias instâncias participativas. Dentre elas, os orçamentos participativos e os conselhos de políticas públicas até o ano de 2020, com a publicação da Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural. A revisão bibliográfica foi realizada por meio de um mapeamento de artigos acadêmicos com o tema de pesquisa, no Portal Periódico CAPES. Como resultados, nossa análise salienta os desafios que se colocam para a participação popular que, se não superados, limitam o potencial democratizante dessas instâncias de participação. Verificou-se que uma das principais limitações é a carência de formação da sociedade civil para desempenhar de forma mais qualificada o controle social.

Palavras-Chave: políticas urbanas, participação popular e limites à participação popular.

### **ABSTRACT**

This article has as its research object the popular participation in urban policies. The general objective of the work identifies the limitations of popular participation in Brazilian urban policies. A theoretical-methodological contribution was made on the most important periods in which civil society was present in the struggle for re-democratization in Brazil, seeking to understand the main limitations to effective participation having, as a time frame, the year of 1988, with the promulgation of the Federal Constitution, which culminated in the institutionalization of various participatory bodies, including participatory budgets and public policy councils, until 2020, with the publication of the Law No. 13.465/2017, which provides for urban and rural land tenure regularization. The bibliographical review was carried out through a mapping of academic articles with the research theme, in CAPES Periodical Portal. As a result, our analysis highlights the challenges for popular participation that, if not overcome, limit the democratizing potential of these instances of participation. One of the main elements is the lack of training of civil society to perform social control in a qualified way.

Keywords: urban policies, popular participation, and limits to popular participation.

## 2.1 INTRODUÇÃO

O artigo tem como foco principal, identificar as limitações da participação popular nas políticas urbanas. Buscamos analisar a dinâmica desta participação na formulação de políticas públicas do Estado brasileiro no período de 1950 a 2020, tentando perceber se houve entraves ao longo dos anos à efetiva participação democrática e cidadã.

Para a realização da pesquisa, assumimos os conceitos de participação popular, que corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos populares, e participação social, que se refere a forma de atuação nos espaços e mecanismos de controle social, como as conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas, entre outros. Trata-se de uma pesquisa de base qualitativa, elaborada por meio de um levantamento bibliográfico realizado no portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES), para identificar as principais limitações da participação social na elaboração das políticas urbanas no Brasil, tendo como marco temporal os anos de 2010 a 2020. A revisão bibliográfica foi elaborada por meio de um mapeamento de artigos acadêmicos no Portal Periódico CAPES, fazendo uso de palavras-chaves com o termo “Limitações da participação popular nas políticas urbanas no Brasil”. Desta forma, foram identificados 115 artigos acadêmicos, destes sendo 47 livros e 68 artigos, sendo 61 revisados por pares.

O artigo está estruturado em quatro partes, considerando-se a introdução e mais três seções. Na primeira seção, intitulada: “Políticas urbanas e participação popular”, apresentaremos um breve contexto histórico sobre o crescimento populacional nas áreas urbanas e a atuação dos movimentos sociais para viabilizar seus direitos como cidadãos, seguindo pelas lutas sociais articuladas em torno da derrubada do regime militar nos anos 70 e início de 1980, onde as carências urbanas se tornavam cada vez mais profundas, culminando na promulgação da Constituição Federal em 1988, na instituição do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001, até o contexto atual de fragilização do campo democrático.

Na segunda seção, mostraremos os atributos da participação popular, onde sistematizamos a discussão sobre o seu conceito, definida como participação cidadã, que consiste nas múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas (Valla et al., 1993).

Na terceira e última seção, relacionamos as limitações da participação da sociedade civil na elaboração e implementação das políticas urbanas no território nacional, a partir das experiências dos mecanismos de participação no Brasil, que apresentam desigualdades nas representações e entraves, no que se refere a qualificação dos conselheiros para melhor atuação

e equilíbrio nos processos decisórios, sendo um dos principais entraves à efetiva participação popular e social.

Por fim, apresentamos as considerações finais, onde destacam-se os limites da participação popular nas políticas urbanas, evidenciando as distorções ocorridas que modificam a concepção de participação como poder compartilhado. Por vezes, a participação foi conduzida para caminhos da escuta, ganhando novas roupagens, trazendo riscos para os avanços já conquistados, mostrando como esse formato ameaça a sua sustentação, principalmente na atual conjuntura, haja vista os interesses do atual governo na desmobilização das pautas e fechamento de canais importantes de participação social.

## 2.2 POLÍTICAS URBANAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR

O processo de industrialização do Brasil, iniciado na primeira metade do século XX, provocou profundas transformações econômicas e sociais no país. A urbanização e o crescimento populacional modificaram o espaço rural e as áreas urbanas. Sem emprego no campo, a população foi literalmente expulsa para as cidades (DOWBOR, 2016).

Na década de 1950, o espaço territorial foi se adaptando para atender às necessidades da produção e do consumo. De acordo com Daud (2015), com o surgimento do capital imobiliário, o espaço urbano começa a ser desenhado para atender a produção da terra enquanto valor econômico. Nesse sentido, a autora destaca que a junção dos capitais produtivos e imobiliários, definiu as condições e as possibilidades de moradia das classes trabalhadoras, negando-as o direito à cidade.

Ao impulsionar um processo de industrialização, entre 1920 e 1970, a população urbana brasileira cresceu de 5 milhões de habitantes para 53 milhões. Esse crescimento acelerado não foi acompanhado de uma política pública no planejamento do solo urbano, resultando em uma grave crise de habitação. Os migrantes que chegavam em grande quantidade nas cidades, não tinham alternativa senão buscar um lote periférico ou ocupar um pedaço de terra e, em ambos os casos, autoconstruir uma moradia precária. A segregação do urbano, dividiu áreas de maior infraestrutura e áreas periféricas desprovidas de acesso a serviços básicos (BONDUK, 2018). Para Mautner (1999), o espaço foi construído à margem da legalidade urbanística estabelecida, uma vez que a terra somente era adquirida por compra e venda envolvendo o capital, ou seja, se tornou uma mercadoria. Desse modo, as pessoas de baixa renda foram deslocadas para as periferias das cidades, edificando suas moradias por meio da autoconstrução e se fixando em

locais distantes dos espaços atendidos pelas políticas públicas (MARRA E GONÇALVES, 2012).

Já nos primeiros anos da década de 1960, durante o governo de João Goulart, as demandas da sociedade avançavam para além do problema habitacional. Azevedo e Freitas (2014) analisam que as demandas urbanas passaram a dominar os debates das administrações públicas. Nesse período, as iniciativas relacionadas ao planejamento econômico estavam descoladas das questões urbanas, fato que afetou as ofertas de moradia e contribuiu para o agravamento da crise urbana.

Vale lembrar que se tratava de um período de profundas transformações que não se restringiam ao Brasil, mas que se estendiam pelos demais países da América Latina. Neste sentido, constata-se a mudança do pensamento social latino-americano por influência de teorias que tratavam de um diversificado painel com conteúdos que transitavam entre o reformismo modernizante e a posições revolucionárias (GORELIK, 2005, p. 115).

Em um contexto de ausência de políticas públicas para atender as demandas mais urgentes da população, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE), promoveram o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), em 1963. O SHRU foi realizado em duas etapas, a primeira no Estado do Rio de Janeiro e a outra em São Paulo. O segundo seminário teve maior mobilização e contou com a presença de diversas categorias profissionais, sendo presidido pelo próprio presidente, João Goulart.

Entre os objetivos do evento, destaca-se a inclusão de mecanismos de controle do mercado imobiliário. De acordo com Quinto Jr. (2003), a questão habitacional é parte significativa do meio urbano, lugar de produção e reprodução social de seus habitantes. Na abertura da sessão legislativa, no ano de 1964, João Goulart afirmou o seu desejo de incorporação das recomendações e propostas políticas discutidas no seminário, ao seu plano de Governo (AZEVEDO e FREITAS 2014, p. 769).

No entanto, a sensibilização de João Goulart para a implantação das reformas de base, não contribuiu para sua manutenção no poder. Em 1964, o governo sofreu um golpe, instaurando-se uma Ditadura Militar<sup>1</sup>. Com isso, Antonello (2013) afirma que as discussões em torno de reformas de base ficaram adormecidas.

---

<sup>1</sup> A ditadura militar que se instalou no governo brasileiro com o golpe em 1964, perseguiu com mão de ferro todos os movimentos sociais, civis, religiosos e, até mesmo, militares dissidentes. Houve perseguição a jornalistas e intelectuais; movimentos estudantis; movimentos de camponeses; organizações de favelas; organizações da população e movimentos negros; comunidades LGBT; sindicatos de trabalhadores; associações comunitárias, entre outros (ROCHA, 2008, p.132).

Sob a tutela militar, em agosto de 1964, foi promulgada a Lei Federal nº 4.380 que criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e as Sociedades de Crédito Imobiliário, silenciando os debates sobre a Reforma Urbana. É importante mencionar que a referida Lei não considerou os anseios da população. Azevedo e Freitas (2014) ressaltam que o regime da época não dava abertura para nenhum tipo de organização da sociedade civil, mantendo uma única forma de provisão de habitação, a propriedade privada.

Segundo Maricato (1997), nos anos posteriores a 1970, os setores ligados à igreja católica e a Comissão Pastoral da Terra, criaram o Movimento Nacional Pela Reforma Urbana, composto por diversos setores da sociedade, com o objetivo de lutar por políticas públicas voltadas para a promoção da reforma urbana. As carências urbanas se tornavam cada vez mais profundas e demandaram a formação de grupos organizados, conhecidos por movimentos sociais urbanos. Esses grupos passaram a exigir providências do poder público, marcando o cenário de participação popular nos anos 1970 e início dos anos 80.

No decorrer da década de 1980, Maricato (1997) enfatiza que foi criada a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), com o objetivo de elaborar uma plataforma com as principais demandas dos movimentos urbanos, visando sua unificação.

As lutas sociais articuladas em torno da derrubada do regime militar ao longo dos anos, de 1970 a início de 1980, contribuíram para que a questão urbana ganhasse a cena política. Inúmeras entidades que estavam organizadas em bairros periféricos, em torno de segmentos profissionais, de gênero e etnia, articularam-se em nível nacional e desembocaram na elaboração de uma proposta para a Assembleia Nacional Constituinte de 1986, concretizada na proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana. Por todo o País, uma teia de movimentos populares estruturou-se a partir de suas questões específicas, mas contribuindo para o fortalecimento do todo: mutuários do BNH, inquilinos, loteamentos clandestinos e irregulares, moradores de cortiços, favelados, mutirantes, entre outros (TONELLA, 2013. p.13).

À medida que a reforma urbana começa a ser delineada e os movimentos populares se institucionalizam, os protestos e ocupações de terra ganham força, assim como as lutas por políticas urbanas igualitárias, principalmente as que se referem ao campo habitacional. Maricato (1997) chama atenção para a principal reivindicação dos movimentos de moradia no início da década de 80, o “direito à Terra”. Em 1983, surgem os movimentos unificados de favelas e cortiços e Central Única dos Trabalhadores (CUT), ambos em São Paulo que, ainda hoje, é o Estado de referência para as políticas habitacionais no Brasil.

Os espaços públicos aos poucos foram se ampliando e as discussões dos grupos demonstravam a necessidade da participação popular. Gohn (2011) nos informa que os movimentos sociais ganharam visibilidade e relevância política entre os anos de 1970 e 1980, compostos por

organizações de classe, igrejas, setores das universidades públicas, partidos políticos, além de juristas e parlamentares. Estavam organizados por eixos de defesa de interesses e suas reivindicações contribuíram decisivamente para a conquista de vários direitos sociais.

Antonello (2013) demonstra que no ano de 1960, 45,10% da população nacional era urbana. Em 1980, esse percentual aumentou significativamente para 81,25%. No decorrer de 20 anos, o Brasil já concentrava multidões excluídas socialmente, residindo em morros, alagados e várzeas, ampliando, sobremaneira, a questão social e, em especial, os problemas relativos à habitação.

A partir deste crescimento populacional, os movimentos sociais passaram a questionar a ação do Estado para viabilizar seus direitos como cidadãos. Essas reivindicações influenciaram a recém-constituída Assembleia Nacional Constituinte, formada nos anos de 1987 e 1988, que permitiu a apresentação de emendas com perfil popular. Este canal de participação desencadeou novos debates em torno da questão urbana. De acordo com Maricato (1997), o Movimento Nacional pela Reforma Urbana apresentou uma emenda popular e conseguiu angariar mais de 100 mil assinaturas.

Os frutos desta correlação de forças fizeram emergir a promulgação da Constituição Federal em 1988, que trouxe em seu texto constitucional direcionamentos quanto às possibilidades de participação popular nos processos decisórios estatais, ficando conhecida como “Constituição Cidadã”. Pereira (2016) esclarece que no artigo 14º, Capítulo dos Direitos Políticos, foram enumeradas três formas de exercício da soberania popular: plebiscito (para consultas de caráter geral), referendo (consultas formuladas ao povo para deliberação) e a iniciativa popular.

Dagnino (2002) pontua que a emenda nº 63 proposta pela sociedade civil não foi incorporada à constituição em sua totalidade, mas a autora ressalta:

Pela primeira vez na história brasileira, estava presente na constituição um capítulo específico destinado a tratar da política urbana que trazia como novidade a orientação para que as cidades cumprissem sua função social e promovessem o bem-estar de seus habitantes, numa referência à necessidade de diminuir as desigualdades presentes no espaço urbano (DAGNINO, E. (ORG), 2002 p. 147).

A partir da constituição, afirma-se a autonomia municipal. Santos Junior (2008) esclarece que os municípios adquiriram status de entes federados autônomos, ao lado do Estado e da União, assumindo um grande desafio a partir do momento que se tornam responsáveis pela resolução das questões urbanas em seus territórios, bem como, a provisão de programas habitacionais e melhoria das condições de moradia de seus habitantes.

O início dos anos 1990 exigiu maior esforço para a implementação das conquistas constitucionais devido à afirmação do projeto neoliberal no Brasil. Como afirma Nogueira (1992), o alvo do neoliberalismo foi limitar a abrangência das intervenções democrático-participativas, como forma de abrir espaço para as mudanças econômicas.

Por outro lado, essa nova fase teve como destaque a criação e disseminação dos conselhos gestores por todo o território nacional. Teixeira (2013) salienta que, apesar do terreno inóspito dos anos de 1990, o campo de experiências participativas, especialmente no nível local, cresceu numericamente, trazendo para o debate, pela via dos Orçamentos Participativos, aqueles que no passado não tinham voz.

A expectativa diante da participação popular nos espaços institucionalizados era que a sociedade poderia provocar um tensionamento nas esferas governamentais, garantindo transparência na execução das políticas.

Ao longo dos anos, com as pressões da sociedade por fiscalização e controle na alocação dos recursos, o Estado foi se adequando, incluindo a participação dos atores sociais como dimensão constitutiva do processo de produção da política pública. Em 1990, além da área de Saúde, as áreas de Criança e Adolescência e Assistência Social fizeram com que os conselhos se espalhassem por quase todos os municípios e estados brasileiros (TEIXEIRA, 2013, p. 85).

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontam que em 2001, existiam mais de 22.000 conselhos municipais no Brasil, com destaque para os conselhos de saúde (5.426), assistência social (5.178), defesa de direitos da criança e adolescente (4.306) e de educação (4.072).

O ano de 2001 foi marcado por uma conquista importante na história da Reforma Urbana, a instituição do Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana, ratificando o princípio da gestão democrática da cidade, tornando o Plano Diretor Municipal o principal instrumento da política urbana, substituindo o antigo modelo tecnocrático e autoritário da história do planejamento urbano do país pela participação da sociedade nas decisões.

Quando o Presidente Lula chegou ao poder em 2003, de acordo com Teixeira (2013), o governo foi mais aberto à participação popular, pelo menos no que tange à criação de novos canais participativos e controle social por meio da constituição de vários conselhos, realização de conferências e fóruns deliberativos.

No caso das políticas urbanas, a criação do Ministério das Cidades em 2003, trouxe mais visibilidade para as preocupações urbanas antes negligenciadas, devido à ausência de uma política nacional consistente. De acordo com Tonella (2014), o Ministério das Cidades

significou um ponto de partida importante para todos os segmentos envolvidos com as lutas urbanas, tendo, pela primeira vez, um tratamento integrado de todas as políticas urbanas.

Nos anos de 2003 a 2007, foram realizadas três Conferências Nacionais reunindo representantes municipais para a produção de propostas de desenvolvimento urbano brasileiro. Fernandes (2010) pontua que as Conferências Nacionais das Cidades se iniciavam no âmbito municipal com a eleição de delegados para a etapa estadual.

O Conselho Nacional das Cidades, órgão integrante do Ministério das Cidades, criado após a 1ª Conferência, legitimou os espaços de articulação e participação popular nos processos decisórios acerca das políticas urbanas em nível nacional. Reis e Venâncio (2016) revelam que a participação popular no planejamento das cidades se configura como elemento substancial da gestão, trazendo os cidadãos para o centro das deliberações.

Em 2005, ocorre mais uma vitória popular com aprovação da Lei nº 11.124, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), um projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional em 1992, com mais de um milhão de assinaturas, recolhidas com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base, ligadas, principalmente, à igreja católica. A mesma Lei instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Plano Nacional de Habitação – PlanHab.

Segundo Gomes (2016), a formulação do Plano Nacional de Habitação oportunizou a atuação de diversos segmentos da sociedade e reservou espaço aos canais formais de participação: Conselho das Cidades (ConCidades), o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS) e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS).

No entanto, Teixeira (2013) avalia que no governo Lula, a palavra que aparece mais vezes para descrever esta relação entre o governo e a sociedade é “diálogo”, transformando aos poucos a participação ativa do cidadão em escuta.

Participar parece ser fortemente sinônimo de diálogo. Em nenhum momento do documento são utilizadas expressões comuns aos governos petistas dos anos 1990, tais como “partilha do poder”, “cogestão”, inversão de prioridades”, ou “deliberação”. A ocorrência destes termos no documento é nula. Aparecem algumas vezes o termo “corresponsabilidade” (que é bem diferente de cogestão), “escutar” e “influenciar”, mas o termo mais utilizado é o “diálogo” (TEIXEIRA, 2013 p. 117).

Conforme Maricato (2010), a aprovação do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) não passou pelo debate nos espaços participativos e, como “compensação”, foram aprovados recursos para moradias de 0 a 3 salários mínimos. No entanto, o programa “Minha Casa Minha Vida”, beneficiou o setor econômico e impulsionou o crédito para construção de moradias de

classe média. A autora menciona ainda que, se as decisões importantes não passam pelos canais de participação popular, esses espaços deixam de fazer sentido.

No ano de 2009, a medida Provisória nº 459/09 foi convertida na Lei Federal nº 11.977/09 - Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Gomes (2016) argumenta que o PMCMV surgiu de forma rápida, sem ter passado pelo “crivo” da sociedade civil em geral, ignorando as propostas que foram debatidas por órgãos especializados na temática da habitação. Acrescenta a ocorrência de uma descontinuidade em relação às propostas elaboradas no processo de formulação da Política Nacional de Habitação.

O Poder Executivo definiu os parâmetros de priorização e enquadramento dos beneficiários no PMCMV e a periodicidade de atualização dos limites de renda familiar estabelecidos nesta Lei, não sendo citado qualquer tipo de consulta à população (BRASIL, 2009).

A presidente Dilma Rousseff promulgou, em 23 de maio de 2014, o Decreto nº 8.243, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), com o objetivo de fortalecer a participação democrática e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. No entanto, nota-se que na gestão dos presidentes democráticos o projeto participativo de compartilhamento de poder, ao contrário do que a população almejava, perdeu força, sendo reduzido a escuta, consulta e diálogo (SERAFIM, 2019).

A contextualização histórica evidencia o quanto a participação popular nas políticas urbanas no Brasil sofreu alternâncias entre avanços democráticos e períodos de retrocessos. Souza (2020) pontua que, recentemente, em 12 de abril de 2019, o presidente do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, publicou o Decreto 9.759/2019, que determina a extinção dos órgãos colegiados de participação popular na administração pública federal.

O Decreto nº 9.759/2019 revogou o Decreto nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), representando o desmonte dos canais participativos e o desrespeito à legislação brasileira (SERAFIM, 2019).

Diante dos desafios mencionados, cabe ressaltar a urgência de novas reflexões sobre a temática de participação popular e social. Souza (2020) e Serafim (2019) esclarecem que este novo contexto, fragiliza o campo democrático e demanda a reconstrução dos projetos societários, requerendo a continuidade das lutas em prol da democracia e resistência, sendo pertinente a este trabalho, aprofundar sobre esse fenômeno, uma vez que a participação popular, mesmo resguardada pela Constituição Federal, pode correr o risco de ser relegada a sua forma simbólica, ou torna-se inexistente.

### 2.3 ATRIBUTOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Com o fim do regime militar, o cenário de atuação da sociedade civil se ampliou. Nos anos 1990, a participação popular nas políticas urbanas surgiu como uma obrigatoriedade jurídica, adquirindo, com o passar dos anos, papel relevante nos processos de formulação, execução, monitoramento e controle das políticas públicas (MAIA, 2016 p. 31). Para a autora, a participação popular faz parte de um conceito mais amplo de gestão democrática, que envolve a preocupação com a transparência e o fortalecimento do controle social.

O modelo de democracia participativa foi criado na Europa durante os anos 1960, mas no Brasil ganhou força a partir dos anos 1980, com os movimentos sociais que emergiram no final dos anos 1970 (GOHN, 2003). Esse modelo defende uma maior participação popular na definição das políticas governamentais.

No Brasil, a democracia está cristalizada na Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 1º, dispõe sobre o Estado Democrático de Direito, atribuindo ao povo à categoria de titular do poder soberano, garantido o exercício desse poder por meio da participação ativa nas instâncias públicas de decisão.

Dagnino (2006) trabalha com elementos que caracterizam o modelo democrático participativo. O primeiro deles refere-se à participação da sociedade nas decisões políticas, ou seja, o compartilhamento do poder decisório do Estado. Outro elemento central no projeto democrático participativo é o controle social sobre o Estado que inclui mecanismos de acompanhamento e monitoramento da atuação do Estado, por parte da sociedade.

O conceito de participação cidadã, de acordo com Cunill-Grau (1998), refere-se à intervenção dos agentes sociais nas atividades públicas, tendo como elemento central a participação da sociedade civil organizada, contínua e não episódica. Entretanto, na perspectiva de Teixeira (2000), o conceito de participação cidadã, amplia-se para além dos espaços institucionalizados e da relação com o Estado. Refere-se a um processo complexo que envolve a relação entre sociedade civil, Estado e mercado.

Neste trabalho, participação popular, denominada por alguns autores como participação cidadã, consiste na intervenção do povo nas instâncias de poder. De acordo com Dagnino (2004), significa participar do processo, definindo o que é prioridade ou o que se considera como direito para a população, garantindo uma partilha igual de poder. A participação popular compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas (Valla et al., 1993).

Neste novo espaço público, instituído pela legislação, desenvolveram-se os conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público. Por meio destes canais, as demandas sociais urbanas que compõem boa parte da questão social do país, passaram a ter uma forma institucionalmente estabelecida de serem tratadas.

De acordo com Bordenave (1994), a participação pública nos processos decisórios possibilita que as pessoas sejam, tomem e façam parte da sociedade, atuando de forma macro na gestão e no uso do espaço público.

Uma sociedade participativa seria então aquela em que todos os cidadãos têm parte na produção, gerencia o usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa. Toda a estrutura social e todas as instituições estariam organizadas para tornar isto possível (BORDENAVE, 1994, p. 25).

Bordenave (1994) inicia sua reflexão sobre participação exemplificando a necessidade humana de conviver em grupos, sendo então entendida como uma necessidade já presente no simples ato de convivência cotidiana das pessoas em seus núcleos familiares, no trabalho, na comunidade e na vida política.

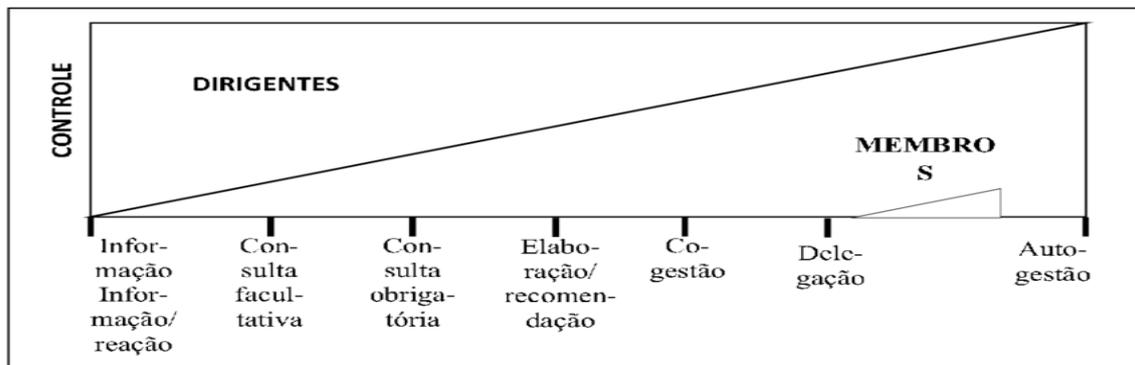
A noção de participação popular entendida por Teixeira (2002) nos fala de uma ação desenvolvida pelos movimentos sociais, podendo ser destacada três instâncias: os conselhos, as conferências e o orçamento participativo. Esses espaços permitem a intervenção dos atores sociais nos processos decisórios. Trata-se de um exercício coletivo, uma forma de intervir na realidade passando pela autocrítica e diálogo aberto com os interessados. Demo (2001) afirma que participação pressupõe compromisso e envolvimento, sendo um processo que se torna mais eficiente com a distribuição das funções, o que demanda organização.

Conceitualmente, Oliveira (2018) afirma que a participação dos sujeitos proporciona à administração pública uma mudança de atuação na realidade local favorecendo a atuação sem privilégios a grupos restritos da sociedade. Santos Júnior (2010) aponta que os processos de aprendizagens coletivas dos diversos atores sociais, por meio dos processos participativos, podem implicar no fortalecimento da sociedade civil e do próprio estado.

Do ponto de vista prático, Bordenave (1994) reconhece dois tipos de participação: passiva e ativa, onde a passiva consiste na inércia do cidadão e a ativa refere-se ao cidadão engajado. O autor apresenta seis diferentes maneiras de participar: a participação de fato – onde os homens vivenciam os primeiros contatos em grupo; a participação espontânea – que leva os indivíduos a formarem grupos com vizinhos e amigos; a participação imposta – em que o indivíduo é obrigado a fazer parte e realizar algumas atividades; a participação voluntária – quando o grupo é criado pelos próprios participantes; a participação provocada por agentes externos; e, por fim,

a participação concedida, como exemplo, os planejamentos participativos, que permitem o crescimento da consciência crítica dos envolvidos.

Figura 1 – Os Graus e níveis de participação



Fonte: BORDENAVE (1994)

Na figura 1, Bordenave (1994) apresenta os graus que a participação pode alcançar. A sequência demonstra que no grau – Informação/reação, os representantes das organizações repassam aos seus membros as decisões já tomadas, representando um maior controle por parte dos dirigentes. Na consulta facultativa, a característica principal é a solicitação de sugestões, dúvidas e críticas, podendo a organização aceitar ou rejeitar as pontuações feitas. Outro modo de participação é a consulta obrigatória, situação em que a decisão é sempre da administração, permanecendo, dessa maneira, um maior controle dos dirigentes dos processos.

Os últimos quatro graus são representados por: elaboração, cogestão, delegação e autogestão. Eles ampliam a participação efetiva dos sujeitos, uma vez que há um compartilhamento com os trabalhadores, definindo, assim, maior autonomia. O maior grau de participação é a autogestão, que Bordenave (1994) define como a ausência de diferenças entre administradores e administrados.

Para Arnstei (1969) a participação cidadã é fundamental na democracia. Porém, participação sem redistribuição de poder é um processo vazio, que apenas cumpre os dispositivos da Lei, mas, de fato, mantém o poder de decisão nas mãos dos poderosos. A autora propõe pensarmos a participação como uma escada com oito degraus que representam os níveis. Nessa abordagem, cada degrau corresponde ao aumento do poder da população nas decisões.

Para tanto, Gohn (2004) destaca que a participação da sociedade civil é fundamental para democratizar a gestão pública, que tem como finalidade inverter as prioridades das

administrações. Essa participação precisa ser ativa, considerando as experiências de cada cidadão que nela se insere.

O conceito de gestão democrática está muito relacionado ao conceito de gestão social, que se materializa quando acontece a substituição da gestão técnico burocrática por um método de gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório passa a ser exercido por sujeitos sociais de forma ativa, gerando o empoderamento político e a emancipação humana.

Pateman (1992) menciona que a principal função da participação é a educativa, uma vez que promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, mais capacitados eles se tornam para fazê-lo.

Na atualidade, os movimentos sociais são diferentes daqueles que emergiram no século XIX e nas primeiras décadas do século XX. Os movimentos sociais contemporâneos revelam-se bastante heterogêneos, priorizam processos de inclusão social de setores e camadas consideradas vulneráveis ou excluídas. O sujeito político, antes organizado em movimentos e ações coletivas, é cooptado pelos aparelhos estatais e suas políticas compensatórias e, dessa forma, são criados sujeitos sociopolíticos (TEODÓSIO et al., 2016 p. 37).

Quadro 1 – Principais Atributos da Participação Popular

<b>ATRIBUTO</b>		<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>AUTOR</b>
1	Obrigatoriedade jurídica	A participação popular nas políticas urbanas surge como uma obrigatoriedade jurídica, adquirindo, com o passar dos anos, papel relevante nos processos de formulação, execução, monitoramento e controle das políticas públicas.	<b>MAIA (2016)</b>
2	Controle social	A participação da sociedade nas decisões políticas, através do controle social sobre o Estado que inclui mecanismos de acompanhamento e monitoramento por parte da sociedade.	<b>DAGNINO (2006)</b>
3	Atuação organizada, continuada e não episódica	Refere-se à intervenção dos agentes sociais nas atividades públicas.	<b>Cunill-Grau (1998)</b>
4	Formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas	A participação popular compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas.	<b>VALLA et al (1993).</b>
5	Conselhos, conferências e o Orçamento participativo	Esses espaços permitem a intervenção dos atores sociais nos processos decisórios.	<b>TEIXEIRA (2002)</b>
6	Processos de aprendizagens coletivas	Os processos de aprendizagens coletivas dos diversos atores sociais, por meio dos processos	<b>SANTOS JUNIOR (2010)</b>

		participativos, podem implicar o fortalecimento da sociedade civil e do próprio estado.	
7	Participação ativa	Participação fundamental para democratizar a gestão pública e inverter as prioridades das administrações. Consiste no cidadão engajado.	<b>BORDENAVE (1994)/GOHN (2004)</b>
8	Finalidade educativa	A principal função da participação é a educativa, uma vez que, promove e desenvolve qualidades, quanto mais os indivíduos participam, mais capacitados eles se tornam para fazê-lo.	<b>PATEMAN (1992)</b>

Fonte: elaborado pela autora.

No quadro 1, elencamos os principais atributos da participação popular. Entretanto, frisamos a potencialidade dos processos participativos na definição de novos atributos que extrapolam o ordenamento jurídico nas mais variadas formas de participação, uma vez que são construídos diariamente, desenvolvendo nos cidadãos uma consciência crítica.

Na Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a constituir-se em Estado Democrático de Direito, representando maior possibilidade de participação ativa do cidadão nas tomadas de decisão. Segundo Bordenave (1994) a participação é, sobretudo, uma necessidade fundamental do ser humano, e apresenta-se como mecanismo essencial à realização do Estado Democrático de Direito.

Sendo o povo o titular do poder, não se pode admitir restrição ao direito de participação ativa, e, conseqüentemente, do exercício da cidadania (ALMEIDA; ANTONIOLLI, 1997, p. 236). No entanto, a revisão de literatura nos permitiu perceber a existência de limitações que podem interferir na efetivação desse direito fundamental.

#### 2.4 LIMITES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Os movimentos sociais urbanos que se organizaram no século XXI, surgiram por haver “um mal-estar urbano generalizado” originado pela expansão urbana desenfreada (Harvey, 2014). De acordo com o autor, as metrópoles atuais são lugares para se investir e não para viver, pois o bem-estar da população é a última prioridade e, o lucro, a principal preocupação do desenvolvimento urbano. Mesmo diante desta constatação, David Harvey menciona o surgimento de novas formas de organização das cidades, com o predomínio de decisões coletivas.

Apesar das conquistas expressas na Constituição Federal de 1988 e avanços na gestão das cidades, principalmente em relação ao aumento do número de representantes de movimentos urbanos em estruturas institucionalizadas de governos, Maricato (2014) assegura que este

crescimento teve como consequências, o estabelecimento de relações ambíguas com os governos, muitas vezes baseadas em cooperações e cooptações de representantes, recompensados pelo atendimento seletivo das demandas de seus movimentos. A autora destaca que muitas lideranças dos movimentos sociais, passaram a se agarrar em pequenas benesses.

Desde a criação do Estatuto da Cidade em 2001, a participação popular se tornou o elemento fundamental para a qualidade dos processos democráticos. Porém, especialistas apontam que, no atual contexto societário, existem limitações e desafios a serem enfrentados em todas as etapas que envolvem a atuação da sociedade civil. A obrigatoriedade da realização de audiências, consultas públicas e instituição dos conselhos, ampliou os canais de participação, mas o fato de existir instâncias formais de participação popular, não garantiu a qualidade desta participação (OLIVEIRA FILHO, 2009 p. 20).

A partir das experiências dos mecanismos de participação no Brasil, principalmente por meio dos conselhos, Tatagiba (2002) aponta a existência de desigualdades nas representações dos conselhos que provocam o desequilíbrio nos processos decisórios. O primeiro risco apontado é referente à paridade. A autora afirma que mesmo que os conselhos sejam formados por números iguais de representantes do governo e da sociedade, esse equilíbrio numérico não significa a solução para os embates políticos.

Na dinâmica de funcionamento dos conselhos, os principais constrangimentos à existência de uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade apareceram relacionados às seguintes variáveis: a) a dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não governamentais em lidar com a pluralidade, b) a relação conselheiro-entidade; e c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções (TATAGIBA, 2002 p. 57).

Uma questão que merece atenção segundo Luchmann (2011), Lavalle e Castello (2008) e Tatagiba (2002), é a pluralidade de interesses dos representantes de organizações da sociedade civil dentro dos colegiados. Os referidos autores destacam que para muitos membros da sociedade civil, ter assento no conselho significa conseguir recursos para sua organização social, perdendo de vista a dimensão coletiva de sua atuação como forma de materializar avanços na democracia participativa.

De outro lado, existem casos em que os representantes do governo são pessoas despreparadas para a discussão e detém pouco poder de decisão, fragilizando as instâncias participativas e distanciando-se do real sentido de participação.

Gohn (2005) sinaliza que ocorre uma mudança na gramática participativa, onde a noção de participação passa a se relacionar muito menos às ideais de conscientização política e de construção ideológica, para a mudança social a partir da construção de programas ou projetos

sociais pontuais. A autora destaca que o militante presente nas lutas pela redemocratização do país foi, aos poucos, se transformando no ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais.

Os movimentos sociais da década de 1980 assumiram um perfil fortemente reivindicativo, militante e participativo. No entanto, Gohn (2011) afirma ocorrer uma mudança nesse perfil na década de 1990, com ênfase em prestação de serviços, planejamento estratégico e parceria com Estado e empresas.

Santos Júnior (2010) e Dagnino (2002) apontam como principal limitação, a resistência do Estado a partilhar o poder de decisão, ou seja, a regulamentação jurídica por si só, não tem o poder de abertura para a participação efetiva da população nos processos decisórios.

O legislativo, ainda muito conservador, não aceita romper os laços históricos de sua autoridade, mostrando-nos como ainda estamos longe de alcançar uma efetiva participação social. Zuquim e Mazo (2014) expõem que uma significativa parte dos espaços democráticos de participação ficam mais voltados para o acompanhamento do que para as decisões referentes à formulação das políticas. Com isso, o Estado ainda impõe a discussão de demandas pontuais, emergenciais ou de cunho administrativo.

Bordenave (1994) já avaliava a existência de um abismo entre os que planejam e os que executam, salientando que a precária comunicação entre os dois setores, dificulta a participação popular. Realmente, uma comunicação frágil diminui a capacidade dos conselhos atuarem como instâncias também responsáveis pelas agendas estatais.

Atualmente, é possível observar que ocorre um direcionamento para a validação e legitimação das práticas já definidas pelos setores públicos, nos levando a compreender que os sujeitos envolvidos não possuem voz nas decisões políticas, especialmente no nível em que são tomadas as decisões para implantação delas (LIMONAD & BARBOSA, 2003 p. 96).

Existe, ainda, uma burocracia que limita algumas demandas populares. Santos Júnior (2010) avalia que as pautas de reuniões não contemplam as necessidades concretas dos segmentos populares. As deliberações nos conselhos não se vinculam a decisões prévias do conjunto de pessoas que representam, sendo um fator que permite compreender a alta abstenção da sociedade civil no processo de discussão dos planos diretores. De fato, se o cidadão não é atendido e ouvido, perde o interesse em participar, por desacreditar na possibilidade de mudanças efetivas.

As pautas desses espaços parecem ser cada vez mais setoriais e locais, com toda relevância que esses temas possuem, mas o caráter conflitivo e de disputas pela direção política e econômica dos serviços públicos apequenou-se (KRÜGER e OLIVEIRA, 2018 p. 64).

Nesse cenário, o caráter deliberativo e fiscalizador, vem aos poucos ganhando novo sentido. Kruger e Oliveira (2018) mostram que, progressivamente, os espaços institucionalizados para deliberação, foram sendo usados para consulta, colaboração, e como mesa de diálogo social. Brasil (2012) e Santos Júnior (2010) revelam que os conselhos formados nos municípios de maior porte, compreendendo aqueles com mais de 500 mil habitantes, apresentam, na maioria das vezes, composição paritária. Contudo, avaliam a necessidade de revisão na composição destes colegiados, principalmente em relação ao número de participantes da sociedade civil, com o objetivo de ampliar a representação e possibilitar a melhoria da qualidade das deliberações.

Além de a composição entre os atores sociais não ser o resultado necessário do conjunto das articulações estabelecidas no interior dos conselhos, o princípio da paridade tende, pelas próprias características de nossa cultura política, a se traduzir em vantagens para o governo, trazendo profundos desequilíbrios ao processo decisório (TATAGIBA, 2002, p. 59).

Mesmo que entre a sociedade e governo exista uma igualdade numérica, essa igualdade não é suficiente para garantir o equilíbrio no processo decisório. Mesmo sendo paritário, a paridade muitas vezes é fictícia. Dagnino (2002) esclarece que há entidades não governamentais que possuem representantes vinculados ao governo e, a partir dessa ligação, não podemos afirmar que esses conselheiros representam de fato a sociedade civil.

Teodósio (2014) diz que, independentemente do número, o governo consegue se articular e vencer os embates políticos. Para ele, as organizações que fazem parte dos conselhos ainda não reconheceram que sua força reside na articulação interna e, sem essa organização, reduzem sua capacidade de controle social.

Nota-se que a presença de representantes de organizações da sociedade civil não garante a democratização da gestão. Paste (2018) nos mostra que os instrumentos de participação podem conter vícios oriundos das práticas tecnocráticas tradicionais de gestões passadas, garantindo ainda, privilégios para a elite política.

Tatagiba (2002) dedica grande parte de seu estudo para discutir a qualificação dos conselheiros e conclui que são poucos os que têm conhecimento para atuar, sendo um dos entraves à efetiva participação popular. Destaca que a falta de compreensão quanto ao funcionamento da máquina administrativa, seu papel enquanto conselheiro associado a falta de capacitação para contribuir nas discussões, se tornam obstáculos a uma atuação mais efetiva.

Tatagiba (2002) e Gadotti (2012) apontam que um dos problemas cruciais da participação popular e social é a ausência de formação. Contudo Gadotti (2012) afirma que não podemos confundir essa formação para a participação mais qualificada com ideologia da competência,

que considera as decisões como sendo de natureza puramente técnica e não política, onde quem sabe comanda e quem não sabe obedece. Nos alerta que essa formação se dá participando, enfrentando os desafios técnicos e políticos da participação.

Para Bordenave (1994) e Gadotti (2012), sem informação não pode haver interesse ou motivação para participar. A participação para ser qualificada, precisa ser precedida pelo entendimento do que está sendo discutido.

Os estudos realizados por Bugs e Reis (2014) referentes ao entendimento da população com relação à transmissão de informações técnicas, confirmaram as afirmações de Tatagiba (2002) e revelaram que a maioria da população entrevistada (78,8%) entendia parcialmente os assuntos abordados nas audiências públicas. No entanto, 16,7% dos respondentes afirmaram não entender nada, indicando uma compreensão muito reduzida que limita o empoderamento das pessoas mais humildes e a participação efetiva.

Nota-se a existência de um desequilíbrio na comunicação que Oliveira Filho (2009) classifica como monopólio por parte do poder público a uma espécie de “código”. Quanto mais difícil for a decodificação, mais excludente será a política. Como a técnica do discurso é complexa, a maioria da população não tem acesso e, assim, o orador pode, de sua forma, conduzir o discurso e manejar as palavras para obter ganhos políticos, tornando a participação um espaço de luta entre os que possuem e os cidadãos que não detém o código/conhecimento, pela dificuldade no entendimento do processo com um todo.

Os espaços coletivos exigem, em algumas ocasiões, o domínio de um saber técnico e político especializado, do qual muitas vezes, os representantes da sociedade civil, especialmente de setores subalternos não dispõem, para entender um orçamento, saber ler uma planilha de custos e interpretar uma Lei. Possui ainda uma desigualdade adicional, referente à rotatividade de seus representantes (DAGNINO, 2002 p. 284).

Para Arnstei (2002), do lado da população temos dentre outras demandas, o limitado acesso à educação e informação, além da dificuldade em se organizarem em grupos comunitários representativos e legitimados, muitas vezes em face da alienação. Esclarece que muitas pessoas são convidadas a participar de comitês ou conselhos sem real poder de decisão, permitindo aos técnicos do setor público a manipulação dos cidadãos, tornando a participação ilusória ou fictícia.

No entanto, Tatagiba (2002) nos apresenta alguns questionamentos fundamentais para o desafio de superar os efeitos das desigualdades sociais nos processos deliberativos: o enfrentamento dos índices de analfabetismo, a cultura política do argumento técnico em detrimento a outros saberes e por fim, nos indaga: como construir um programa de capacitação que possibilite a

sociedade dialogar em igualdade de condições com os agentes estatais, sem reforçar o ciclo de exclusões gerado pelos discursos especializados?

O fortalecimento da comunidade via processos formativos com vistas a uma participação ativa. De acordo com Gohn (2004), deve se considerar a experiência de cada cidadão e não os julgar corpos amorfos a serem enquadrados em estruturas prévias para, então, torná-los protagonistas de suas histórias, preparados para enfrentar o desmonte de políticas sociais, fortalecendo processos de aprendizagens coletivas.

Nessa mesma direção, Zitkoski (2017) defende que atualmente as elites seguem na contramão da educação crítica e libertadora, negando aos sujeitos a problematização e a apreensão do mundo, ou seja, tirando-lhes as ferramentas necessárias para compreender de fato o sistema político, econômico e social vigentes, representado por mercados globalizados. Para o autor, os movimentos sociais e demais espaços democráticos não terão muito fôlego para romper a ordem dominante se descuidarem do papel formativo e conscientizador de suas lideranças e representações. Afirma ainda que é urgente a necessidade de resgatar a identidade dos movimentos, trazendo a essência da Educação Popular para o centro das discussões junto às classes populares, a fim de oportunizar aos cidadãos, o desenvolvimento cultural, através de processos político-educativos, realmente comprometidos com as transformações sociais.

Quadro 2 – Limites da participação popular.

<i>CATEGORIAS</i>	<i>LIMITAÇÕES</i>	<i>AUTOR</i>
<b>RESISTÊNCIA ESTATAL</b>	Relações ambíguas entre representantes de movimentos urbanos e governo, muitas vezes baseadas em cooperações e cooptações.	<b>Maricato (2014)</b>
	Resistência do Estado a partilhar o poder de decisão.	<b>Santos Júnior (2010) e Dagnino (2002)</b>
	Espaços de participação mais voltados para o acompanhamento do que para a formulação das políticas.	<b>Zuquim e Mazo (2014)</b>
	Fragilidade na comunicação entre os que planejam e os que executam diminui a capacidade de atuação dos conselhos.	<b>Bordenave (1994)</b>
	Direcionamento para a validação e legitimação das práticas já definidas pelos setores públicos.	<b>Limonad &amp; Barbosa (2003)</b>
	As pautas não contemplam as necessidades concretas dos segmentos populares, levando a alta abstenção da sociedade civil no processo de discussão dos planos diretores.	<b>Santos Júnior (2010)</b>
	Mesmo sendo paritário, o governo consegue se articular e vencer os embates políticos.	<b>Teodósio (2014)</b>

	Dificuldade na transmissão de informações técnicas em linguagem acessível e prender a atenção e interesse do público.	<b>Bugs e reis (2014)</b>
	A paridade nos conselhos não significa a solução para os embates políticos, dificuldade de uma relação simétrica entre estado e sociedade.	<b>Tatagiba (2002)</b>
	Pluralidade de interesses dos representantes da sociedade civil dentro dos colegiados, perdendo-se de vista a dimensão coletiva de sua atuação.	<b>Luchmann (2011) Lavallo e Castello (2008) Tatagiba (2002)</b>
<b>DIFICULDADES INTERNAS DE ORGANIZAÇÃO</b>	Pluralidade de interesses dos representantes da sociedade civil dentro dos colegiados, perdendo-se de vista a dimensão coletiva de sua atuação.	<b>Luchmann (2011) Lavallo e Castello (2008) Tatagiba (2002)</b>
	O militante presente nas lutas pela redemocratização do país foi aos poucos, se transformando no ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais.	<b>Gohn (2005)</b>
	A ampliação dos canais de participação como obrigatoriedade não garante a qualidade desta participação.	<b>Oliveira Filho (2009)</b>
	Rotatividade dos representantes prejudica a aquisição de competências e perpetuação do conhecimento nos espaços, exigindo um investimento considerável de tempo e energia.	<b>Dagnino (2002)</b>
	Esvaziamento das instâncias participativas e decisórias em decorrência da percepção de que as opiniões expressas nem sempre são consideradas.	<b>Oliveira, Lopes e Souza (2018)</b>
	Limitado acesso à educação e informação, além da dificuldade em organizar um grupo comunitário representativo e legitimado - participação ilusória ou fictícia.	<b>Arnstei (2002)</b>
<b>FORMAÇÃO/CAPA CITAÇÃO</b>	Os conselheiros não têm conhecimento para atuar. A falta de compreensão quanto ao funcionamento da máquina administrativa e a falta de capacitação para contribuir nas discussões, se tornam obstáculos a uma atuação efetiva.	
	Dentre os principais constrangimentos à existência de uma relação simétrica entre Estado e sociedade civil, refere-se à qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções.	<b>Tatagiba (2002)</b>
	Reconhecimento unânime da falta de capacidade dos conselheiros, tanto governamentais como não-governamentais para uma deliberação mais ativa no diálogo deliberativo no interior dos conselhos.	
	A pesquisa realizada pela Arquidiocese de Natal sobre os conselhos municipais em diversas áreas demonstrou que para 71% dos conselheiros não governamentais, a principal dificuldade para o exercício de suas funções é a falta de capacitação.	
	Sem informação não pode haver interesse ou motivação para participar.	<b>Bordenave (1994)</b>

	A participação para ser qualificada, precisa ser precedida pelo entendimento.	<b>Gadotti (2012)</b>
	Não basta oferecer espaços adequados de participação. Será preciso criar planos estratégicos para ela.	
	A compreensão reduzida das informações técnicas limita a participação efetiva.	<b>Bugs e Reis (2014)</b>
	Desequilíbrio na comunicação pela dificuldade de entendimento dos atores sociais, levando a manipulação para obter ganhos políticos.	<b>Oliveira Filho (2009)</b>
	Os espaços coletivos exigem o domínio de um saber técnico e político, do qual os representantes da sociedade civil, especialmente de setores subalternos, não dispõem.	<b>Dagnino (2002)</b>

Fonte: elaborado pela autora

A transição para um modelo democrático de participação da sociedade civil nos espaços públicos teve maior visibilidade no Brasil a partir dos anos 1990. No quadro 2 (dois) apresenta-se as limitações encontradas na revisão de literatura, que foram classificadas em três categorias. A primeira destinada a compreender os desafios diante da resistência do Estado aos avanços participativos que, de acordo com Dagnino (2002), ainda carrega o autoritarismo e visões hierárquicas excludentes.

Do lado da sociedade civil, elencamos dificuldades que caminham em direção contrária a efetiva participação conquistada pelos movimentos sociais a partir de 1988. No entanto, a limitação mais inquietante refere-se à qualificação desta participação.

Para que os sujeitos compreendam melhor a sua atuação e tenham iguais possibilidades nas deliberações em torno das políticas urbanas, a educação popular apresenta-se como uma possibilidade para a construção de um projeto político de sociedade mais justo, por meio de um espaço de criticidade e emancipação humana, capaz de romper com a lógica de dominação que perdura até hoje.

## 2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, consideramos como objeto de estudo a qualificação da participação popular nas políticas urbanas. Nosso objetivo geral foi identificar suas limitações. O levantamento bibliográfico nos permitiu compreender que o processo de urbanização brasileiro foi marcado por um acelerado crescimento populacional nas décadas de 1950 e 1980, ocasião em que as principais metrópoles brasileiras absorveram grande contingente populacional. Esse processo

aflorou as desigualdades socioespaciais e passou a produzir e reproduzir novos problemas urbanos, principalmente aqueles ligados ao campo habitacional.

Nessas leituras, verificou-se também que, o período ditatorial, iniciado em 1964, teve como principais consequências o cerceamento da liberdade, a perseguição de vários atores sociais e a desarticulação das organizações da sociedade civil, o que impediu o cidadão de participar da vida política, tendo sua voz duramente silenciada. Desse modo, foi percebido que a resistência popular crescia à medida que aumentava a repressão, fazendo ressurgir os movimentos sociais na década de 70, na luta por mais direitos e enfrentamento às determinações do Estado autoritário.

Com a queda do regime militar, a atuação dos grupos e movimentos sociais foram intensificados e caminhou para a formulação e apresentação de emendas à constituição de forma a atender as reivindicações populares, resultando na inclusão dos artigos 182 e 183, que tratam da política urbana na Constituição Cidadã promulgada em 1988.

Nos anos seguintes, a participação popular se deu com mais ênfase durante o processo eleitoral, no intuito de eleger representantes, nos protestos para depor o presidente da República, Impeachment do Collor em 1992, acompanhando a implantação do Plano Real, atuando no combate às privatizações, dentre outros.

Nos anos 2000, com a aprovação da Lei Federal nº 10.257 no ano de 2001, chamada de Estatuto da Cidade, os artigos 182 e 183 da Constituição foram regulamentados, criando instrumentos para promoção da função social da cidade e da propriedade, incentivando a participação popular na disputa do processo de planejamento urbano, transformando experiências historicamente conduzidas com métodos tecnocráticos e autoritários em um modelo de gestão participativa e com controle social dos cidadãos sobre o planejamento urbanístico, visando alcançar uma gestão democrática da cidade.

Outro pertinente apontamento, refere-se à instituição do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades no ano de 2003, que ampliou os debates sobre a política urbana e gestão participava nos estados e municípios, incentivando a elaboração dos planos diretores municipais em concordância com os anseios dos cidadãos, rompendo práticas autoritárias com métodos renovados, tornando ativa a participação social com a instalação de conselhos gestores de políticas públicas nos três níveis federativos, além da criação de numerosos canais de participação popular como fóruns, conferências, referendos e plebiscitos, entre outros.

No entanto, verifica-se que, mesmo com o avanço, em termos de abertura de novos canais de participação e inclusão dos segmentos populares nos processos decisórios, a literatura aponta

alguns desafios e fragilidades à democracia participativa, problemática que justificou a realização desta pesquisa.

As reflexões reunidas neste estudo demonstram que, apesar de expressiva a quantidade de literaturas que abordam a temática da participação popular no Brasil, bem como, estudos que apresentam as limitações dos movimentos sociais e sujeitos coletivos na formulação e acompanhamento das políticas urbanas, as discussões não foram esgotadas e se apresentam no cotidiano como desafios ainda maiores, sobretudo diante do atual contexto de desmobilização das pautas sociais, extinção de órgãos colegiados de participação popular na administração pública federal e retorno de pautas conservadoras que alimentam o ódio.

Evidenciou-se que, mesmo nos governos democráticos, houve distorções que modificaram a concepção de participação como poder compartilhado, ganhando novas roupagens e trazendo riscos para avanços já conquistados. Caso não haja um investimento na formação para qualificação da participação exercida pela sociedade civil para desempenhar o controle social, sua sustentação, na atual conjuntura, será ameaçada.

Os estudos apontam que os limites à efetiva participação popular podem ser caracterizados em três categorias principais: resistência estatal, dificuldades internas de organização e formação/capacitação. Em nossa pesquisa revelamos que de um lado está o poder público que, ainda hoje, resiste em partilhar o poder de decisão com grupos anteriormente excluídos e, do outro lado, a sociedade civil que enfrenta problemas internos e externos de diversas naturezas, tendo como maior desafio a ser superado, o estabelecimento de uma comunicação simétrica e justa, com peso suficiente para modificar práticas autoritárias.

Com esse suporte teórico, reconhecemos que os movimentos sociais se reinventaram, ganharam novas formas e características de organização, possuem novos métodos de convocação, pela via das redes sociais com o uso da internet e novas formas de articulação, mas é urgente a necessidade de cuidar de sua base de sustentação no que se refere a formação. Ao se analisar as considerações apresentadas pelos autores pesquisados, compreende-se a urgente necessidade de resgatar o diálogo acerca da formação da sociedade civil para a participação popular e social, por meio da construção de conhecimentos e instrumentalização para que o povo busque alternativas para superar processos os riscos de cooptação, subordinação, fragmentação e dissolução das lutas populares.

Diante das considerações apresentadas, o objetivo da pesquisa foi alcançado. Após essas reflexões e diante dos desafios da atualidade, é importante vislumbrarmos: Quais seriam as possíveis alternativas a melhoria e aprimoramento da participação popular? Cabe, então, novos

aprofundamentos para melhor qualificar a participação. Essa discussão será tema de um novo trabalho.

## 2.6 REFERÊNCIAS

ANTONELLO, Ideni Terezinha. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. **Sociedade & Natureza**, v. 25, n. 2, p. 239-254, 2013.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação–PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul**, v. 2, n. 2, p. 4-13, 2002.

NYLEN, William M. Avritzer Leonardo, Democracia e o Espaço Público na América Latina. Princeton: Princeton University Press, 2002. Tabelas, notas, bibliografia, índice, 202 pp.; capa dura 18,95. **Política e sociedade latino-americana**, v. 45, n. 1, pág. 147-150, 2003.

BALBIM, Renato. Avanços recentes no quadro normativo federal da regularização fundiária. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 1, 2010.

BRASIL, Flávia et al. Gestão democrática das cidades e instituições participativas: tendências no contexto brasileiro recente. **Economia Global e Gestão**, v. 17, n. 1, p. 117-134, 2012.

BONDUKI, N.; BONDUKI, N. Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana. **A luta pela Reforma Urbana no Brasil. Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**, p. 15-34, 2018.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BUGS, Geisa; REIS, Antônio Tarcísio da Luz. Avaliação da participação popular na elaboração de planos de habitação de interesse social no Rio Grande do Sul. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, p. 249-262, 2014.

CARDOSO, Ruth. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. **Sociedade e política no Brasil pós-64. São Paulo: Brasiliense**, p. 215-239, 1983.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto**, v. 1, p. 41-51, 2011.

CYMBALISTA, R. **Os conselhos de habitação e desenvolvimento urbano: desafios e riscos de uma política em construção**. In III Curso de Gestão Urbana e de Cidades, 2001, Belo Horizonte. Belo Horizonte, EG/FJP, WBI, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. 2002. p. 361-361.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela**, p. 95-110, 2004.

DAGNINO, Evelina; PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Unicamp, 2006.

DAUD, Samira dos Santos et al. O direito à moradia adequada através dos instrumentos urbanísticos de regularização fundiária, a partir da Lei nº 11.977/2009. 2015.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social**. São Paulo: Cortez, 2001.

DOWBOR, Ladislau. Políticas urbanas e participação: o resgate da democracia pela base. **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas**, p. 25-54, 2016.

FERNANDES, Edésio. Notas sobre el proceso de implementación de la agenda para la reforma urbana en Brasil. **EURE (Santiago)**, v. 36, n. 109, p. 143-159, 2010.

FERNANDES, E. & Rolnik, R. **Direito e mudança urbana no Brasil**. Em E. Fernandes e A. Varley (Eds.). Cidades Ilegais - Direito e Mudança Urbana nos Países em Desenvolvimento. Londres: Zed Books. SANTOS, 1998.

GADOTTI, Moacir. **Gestão Democrática com Participação Popular**: planejamento e organização da educação nacional. Cadernos de formação, v 6, Martins Fontes Paulista. 2012.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais no início do século XXI**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais na contemporaneidade**. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, ago. 2011.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos; STEINBERGER, Marília. Democracia participativa na regularização fundiária urbana: o projeto Lomba do Pinheiro, Porto Alegre. **Sociologias**, v. 18, p. 292-319, 2016.

GOMES, José Eduardo. **O plano nacional de habitação e o programa minha casa minha vida: mudanças e descontinuidades**. Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, V. 05, N. 02, 2016.

GORELIK, Adrián. A produção da " cidade latino-americana". **Tempo social**, v. 17, p. 111-133, 2005.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. Editorial s.HRu. Revista Arquitetura, Rio de Janeiro: n. 13, jul. 1963b.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. Editorial s.HRu. Revista Arquitetura, Rio de Janeiro: n. 14, ago. 1963c.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. Documentação s.HRu. Revista Arquitetura, Rio de Janeiro: n. 15, set. 1963d.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2008), Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública 2008. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro.

KRUGER, Tânia Regina; OLIVEIRA, Andréia. Trinta anos da Constituição Federal e a participação popular no SUS. **Argumentum**, v. 10, n. 1, p. 57-71, 2018.

LIMONAD, Ester; BARBOSA, Jorge Luiz. Entre o ideal e o real rumo a sociedade urbana: algumas considerações sobre o “Estatuto da Cidade”. **Geosp, São Paulo**, v. 13, n. 1, p. 87-106, 2003.

MARICATO, Ermínia et al. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes**, p. 121-192, 2000.

MARICATO, Ermínia. Reforma urbana: limites e possibilidades—uma trajetória incompleta. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira**, p. 309-325, 1994.

MARICATO, E. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.14, n.4, p.21-33, out./dez. 2000.

MARICATO, E. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano: políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA. 2006.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. (3ª edição) Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARRA, Natalia Cardoso; GONÇALVES, Raquel Garcia. O acesso ao direito social à moradia nas metrópoles: a periferação da oferta de habitação da região metropolitana de Belo Horizonte. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 13, n. 1, p. 139-156, 2012.

MARTINS, Rafael D'Almeida, Vaz, Jose Carlos; Caldas, Eduardo de Lima. **A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território**. Revista de Administração Pública -RAP, Vol.44(3), p.559-590, maio/jun. 2010.

MAUTNER, Yvone. **A periferia como fronteira de expansão do capital**, 1999.

MIRANDA, Clara Luiza. **Por um urbanismo do comum: contribuição para sua teorização**. Belo Horizonte: EA/UFMG, 2016.

MOROZ, Melania. **O processo de pesquisa: iniciação**. Brasília: Liber Livro Editora, 2ª edição, 2006.

NASCIMENTO, M. C. **Regularização Fundiária de Interesse Social no Direito Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito), São Paulo, SP, 2013.

NOGUEIRA, J. P. **Um discurso ambíguo e conservador. Políticas Governamentais**, Rio de Janeiro, IBASE, n. 78, mar.-abr. 1992.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade1. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, p. 322-334, 2018.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento urbano: a experiência do Plano Diretor de Porto Alegre**. Tese de mestrado. 2009.

OLIVEN, RG. **Urbanização e mudança social no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. pp. 1-4. ISBN 978-85-7982-001-4. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

PASTE, João Luiz, **Participação social na gestão e na configuração territorial de Vitória - 1985 a 2014**. 2018.

QUINTO JR., Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Estudos Avançados, São Paulo: v. 17, n. 47, p. 187-196, 2003.

RAQUEL, Rivânia Maria Gomes; DE ARAÚJO MADEIRA, Maria Zelma. Participação e Controle Social como Instrumentos de Democratização da Gestão Pública: uma análise da política de assistência social e do suas. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, v. 5, n. 15, p. 27-47, 2015.

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1205-1230, 2016.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. **VAZ, Flávio Tonelli**, v. 20, p. 131-148, 2008.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 31-31, 2009.

SANTOS, Raquel Cerqueira. **QUEM PARTICIPA? Participação Popular e Direito à Cidade: Um Estudo de caso do Plano Salvador 500**, Brasília, 2016.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadoras. **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, p. 136-155, 2008.

SERAFIM, Lizandra. Sobre resistências, medo e esperança: os desafios para os movimentos sociais em tempos de crise da democracia. **Argumentum**, v. 11, n. 1, p. 33-41, 2019.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 23, n. 3, 2018.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103, 2002.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Participação e democracia. Velhos e novos desafios. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, p. 223-240, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador, UFBA, 2000.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **A atuação das organizações não governamentais: entre o estado e a sociedade**. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Para Além do Voto: Uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil**, Campinas SP, 2013.

DE SOUSA TEODÓSIO, Armindo dos Santos et al. Sociedade Civil e Governo na Gestão de Cidades: a incidência do Movimento Nossa BH nas políticas públicas. **Future Studies Research Journal: Trends and Strategies**, v. 8, n. 2, p. 27-53, 2016.

TEODÓSIO, Armindo Santos de Souza. Resende, Grazielle Andrade. **Democratização de políticas sociais no Brasil Venturas e desventuras das organizações da sociedade civil**. Civitas, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 177-192, jan.-abr. 2014.

TONELLA, Celene. **Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições**, Soc. estado. vol.28 no.1 Brasil, 2014.

TONELLA, Celene. Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 28, p. 29-52, 2013.

VALLA, Víctor Vincent; CARVALHO, Mariângela de; ASSIS, Mônica de. Participação popular e os serviços de saúde: o controle social como exercício da cidadania. In: **Participação popular e os serviços de saúde: o controle social como exercício da cidadania**. 1993.

VIEIRA, Rafaela et al. **Participação popular no processo de planejamento urbano: a universidade como "decodificadora" de um sistema de muitos códigos**. urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 115-130, dez. 2013.

ZITKOSKI, Jaime José. Educação popular e movimentos sociais na América Latina: o desafio da participação cidadã. **Educação**, v. 42, n. 1, p. 73-84, 2017.

### **3 ARTIGO 2 – LITERACIAS URBANAS: diretrizes para qualificar a participação popular em projetos de regularização fundiária**

#### **RESUMO**

Esta pesquisa tem como objetivo definir princípios orientadores para qualificação da participação popular nos projetos de Regularização Fundiária - REURB. Parte do debate sobre Educação Popular como principal via de condução do processo de formação política do cidadão. Metodologicamente, trata de um estudo bibliográfico de abordagem qualitativa, realizado por meio da técnica de análise de conteúdo. Os dados para análise foram obtidos por meio de 26 cartilhas, voltadas para a Regularização Fundiária (REURB), produzidas por órgãos federais, estaduais, municipais e institutos de pesquisa no período de 2000 a 2020, intervalo temporal entre a aprovação do Estatuto das Cidades e as duas legislações que tratam do tema em tela, as Leis 11.977/2009 e 13.465/2017. Os resultados revelam a existência de fatores que dificultam a autotransformação dos cidadãos, pela ausência de uma relação dialética entre quem produz as cartilhas e seu público destinatário, bem como demonstram a necessidade de se debater temas relevantes que permeiam a política habitacional brasileira e o contexto da REURB, tornando fundamental os processos formativos continuados que tenham por base a proposta pedagógica da Educação Popular, para que os destinatários dos projetos reflitam sobre sua realidade e proponham transformações de suas vivências.

Palavras-Chave: Educação Popular, Princípios Orientadores, Qualificação da Participação Popular e Regularização Fundiária-REURB.

#### **ABSTRACT**

This research has as its object, the qualification of popular participation in land regularization projects, its general objective is to define contents and guiding principles for qualifying popular participation in Land Regularization projects - REURB. As a starting point we have the debate about the Popular Education, considering it the main way of conducting training processes with the citizen, for the construction of a political project for a fairer society. Methodologically, treat of a bibliographic study qualitative approach, performed through the technique of content analysis. Data for analysis were obtained through 26 booklets, aimed at Land Regularization (REURB), produced by federal, state, municipal and research institutes in the period of 2000 to 2020, the time interval between the approval of the Statute of Cities and the two laws that deal with the subject at hand, Laws 11,977/2009 and 13,465/2017. The results of this article reveal the existence of factors that hinder the self-transformation of citizens, due to the absence of a dialectical relationship between those who produce the booklets and their target audience, as well as demonstrate the need to debate relevant issues that permeate the Brazilian housing policy and the context of the REURB.

Keywords: Popular Education, Guiding Principles, Qualification of Popular Participation and Land Regularization-REURB.

### 3.1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo definir princípios, metodologia e conteúdo para qualificação da participação popular nos processos de Regularização Fundiária - REURB.

A palavra “Literacy”, em sua origem inglesa, denota alfabetização/letramento (leitura e escrita). Atualmente, as literacias são múltiplas e não se limitam ao letramento, mas também definem habilidades e competências envolvendo a busca, seleção, análise, avaliação e o processo da informação, considerando os meios, contextos e ambientes em que se encontram e se produzem o conhecimento (BONAMI, 2016).

Para a autora, o termo deriva dos estudos de Paulo Freire. Em especial, de seu livro “Pedagogia do Oprimido”, de 1967, onde, na literacia crítica, o agente possui um grande potencial de transformação. Nessa abordagem, as literacias não são mais um conjunto de competências adquiridas, mas sim, desenvolvidas pelo sujeito.

Nessa pesquisa, as literacias urbanas representam os conhecimentos mínimos que serão construídos pelos sujeitos a partir do movimento dialógico. A literacia, então, é considerada a capacidade de ler e compreender o mundo urbano, permitindo a reflexão, análise e avaliação não só de conteúdo, mas também dos contextos socioeconômicos, políticos e históricos nos quais as mensagens são criadas, possibilitando o empoderamento dos sujeitos envolvidos.

O texto foi construído mantendo uma relação direta com os processos de Educação Popular, que se caracterizam como educação não formal, representados na primeira seção do artigo.

Parte-se do pressuposto de que para uma análise crítica da realidade, a educação popular é uma via fundamental para a condução dos processos formativos voltados para o cidadão.

Anteriormente conhecida como educação de adultos, a Educação Popular nas décadas de 1950 e 1960 era entendida como educação de base. Em busca de uma educação conscientizadora nas décadas de 1970 e 1980, a educação popular passou a ser vista como educação não formal.

Neste sentido, a crescente mobilização da sociedade contribuiu para ampliar a luta por um processo formativo direcionado para a ação popular, pauta defendida pelos movimentos sociais. Segundo Gadotti (2001), a educação popular se fez presente no enfrentamento que deslegitimou a política autoritária. Na década de 90, os objetivos da Educação Popular foram redefinidos voltando-se para os indivíduos, sua cultura e representações (GOHN, 2002).

Fundamentada por Paulo Freire, a Educação Popular se constitui em uma metodologia de educação emancipatória, comprometida com o diálogo e com a formação da consciência crítica do indivíduo em relação à realidade, no sentido de torná-lo um sujeito ativo na construção e transformação do contexto em que vive. Esta proposta educativa freiriana, refere-se a um processo humanizador feito com o povo, tendo como princípio a realidade, a cultura e o saber do oprimido como ponto de partida necessário para a sua emancipação. Esse caminho a ser trilhado requer que o povo alcance uma compreensão crítica de sua própria existência (ZITKOSKI, 2020).

Na segunda seção, buscou-se avaliar os materiais educativos utilizados para transmissão dos conteúdos sobre regularização fundiária. Foram apresentados os procedimentos metodológicos e resultados da pesquisa que fundamentam a proposta de investimento na qualificação da participação pela via da educação popular, ao se constatar a escassez de material educativo adequado vinculado a um processo formativo na área da REURB.

Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, cujos procedimentos empregados foram a pesquisa bibliográfica e a análise de conteúdo de 26 cartilhas que tratam da política de regularização fundiária.

Na terceira seção, traremos os apontamentos dos princípios orientadores da prática educativa nos processos de Regularização Fundiária, que foram elaborados tendo por base, o Marco de Referência de Educação Popular para as Políticas Públicas, aprovado em 2014.

Na quarta e última seção, foram identificados os conteúdos mínimos para a realização de projetos transformadores de caráter mobilizatório. Estes conteúdos visam propiciar a reflexão dos sujeitos que, empoderados pelo conhecimento, passam a assumir uma postura crítica frente à sua realidade. Os conteúdos propostos foram: o processo de acumulação capitalista e questão social, o direito à cidade, o processo de apropriação da terra, formação de assentamentos irregulares, programas habitacionais no Brasil, Movimento Nacional da Reforma Urbana, Estatuto da Cidade, participação popular e conquistas e, por fim, as legislações específicas que dispõem sobre a REURB.

Nas considerações finais, apresentamos os resultados da análise das cartilhas, que revelou a existência de fatores que dificultam autotransformação dos cidadãos pela ausência de uma relação dialética<sup>2</sup> (tese-antítese-síntese) entre quem produz o material e seu público destinatário.

---

<sup>2</sup> Em Gadotti (2012) é possível compreender que a dialética é anterior a Sócrates. O autor faz referência a Lao Tse, no livro do Tao, pela lógica da natureza e dos homens, e a Heráclito de Éfeso, onde prevalece a luta pelos opostos. “Como vemos, a questão que deu origem à dialética é a explicação do movimento, da transformação das coisas” (GADOTTI, 2012, p. 10).

A partir desta constatação, evidencia-se a necessidade de impulsionar e aprofundar o debate sobre questões relevantes que permeiam a política habitacional brasileira e o contexto da REURB para que desse modo, os moradores de domicílios localizados em áreas que serão alvo dos projetos de regularização fundiária reflitam sobre sua realidade e proponham transformações.

### 3.2 EDUCAÇÃO POPULAR: EMANCIPAÇÃO POLÍTICA E EXERCÍCIO DA CIDADANIA

A educação é um processo amplo e, nesse artigo, é compreendida a partir de três níveis: a educação formal, a não-formal, e a informal. Conforme o entendimento de Lucena (2019), a educação formal é aquela estruturada, planejada intencionalmente e realizada em instituições convencionais de ensino; a educação informal ocorre de maneira espontânea, são saberes produzidos e apropriados ao longo de nossa história de vida, já que a todo momento passamos por processos informais de aprendizagem na convivência cotidiana, mesmo não existindo um planejamento com objetivos direcionados. Já a educação não-formal se processa para além dos processos formais, possui intencionalidade educativa e sistematização, mas acontece fora do sistema formal de ensino. Nela, os indivíduos adquirem conhecimentos nos mais variados espaços sociais, na comunidade, nos sindicatos, nas igrejas, nas organizações não-governamentais, nos conselhos de políticas setoriais e demais instâncias de socialização e participação.

A educação não formal é entendida como um processo de formação para a cidadania, que se estabelece por meio da organização comunitária, conforme destaca Gohn (2006), por meio da aprendizagem de conteúdos que possibilitam aos indivíduos que almejam uma formação cidadã, uma leitura crítica do mundo. O Quadro 1 sintetiza o pensamento da autora sobre o processo de educação não-formal.

**Quadro 3 – Características da Educação Não-Formal**

<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<b>DEFINIÇÕES</b>
<b>Conceito</b>	Processo que abrange a aprendizagem e exercício de práticas que capacitam os indivíduos a se organizarem com objetivos comunitários, absorvendo conteúdos que possibilitem uma leitura do mundo.
<b>Lugar de realização</b>	Territórios que acompanham a trajetória de vida dos indivíduos e grupos, locais onde o aprendizado ocorre via processos de compartilhamento de experiências, principalmente em espaços e ações coletivas.
<b>Finalidade</b>	Capacitar os indivíduos para se tornarem cidadãos do mundo, abrindo janelas de conhecimento sobre o que os circunda e suas relações sociais.

<b>Atributos</b>	Atua sobre aspectos subjetivos; trabalha e forma a cultura política de um grupo, desenvolvendo laços de pertencimento e construção da identidade coletiva.
<b>Resultados esperados</b>	Desenvolvimento da consciência e organização; contribuição para um sentimento de identidade com uma dada comunidade; formação do indivíduo para a vida e suas adversidades além do resgate da autoestima.
<b>Características</b>	Aprendizado quanto às diferenças e o respeito mútuo; adaptação cultural e balizamento de regras éticas relativas às condutas aceitáveis socialmente.
<b>Metodologias</b>	O método nasce a partir de problematização da vida cotidiana; os conteúdos construídos no processo a partir dos temas que se colocam como necessidades, carências, desafios, obstáculos ou ações a serem realizadas.
<b>Especificidades</b>	Refere-se a educação para cidadania que abrange os seguintes eixos: Educação para justiça social; direitos (humanos, sociais, políticos e culturais); educação para liberdade e igualdade; e manifestação das diferenças culturais.

**Fonte:** Elaborado pela autora baseado em Gohn (2006).

Para Gadotti (2012), o modelo de educação não-formal engloba as experiências da vida, possui orientação ética, emancipatória e intenciona contribuir para a aprendizagem política e o alargamento da consciência dos indivíduos como cidadãos.

De acordo com Pereira (2009) e Schonardie (2018), a educação popular tem origem nas organizações populares. Sua história foi sendo construída na América Latina a partir das experiências e lutas sociais de indivíduos e de coletivos em sua base social.

Para Carrilo (2013) e Zitkoski (2017), a educação popular é uma forma de educar, desenvolvida com as classes populares, objetivando capacitar e empoderar os indivíduos para assumirem o papel de atores na transformação social, alcançando, desse modo, a emancipação.

No Brasil, na década de 1950, os educadores passaram a questionar o modelo de educação formal que buscava a adaptação e ajustamento social das camadas populares a partir da transmissão de conhecimentos, com o intuito de manter a ordem social vigente, dando início a um movimento em defesa de uma educação libertadora, proposta por Paulo Freire, com novas práticas culturais e educacionais (PAIVA, 2003).

Com a ditadura militar instaurada em 1964, as ideias que vinham sendo difundidas nos grupos populares, dentre eles os movimentos de educação popular, foram silenciados e Paulo Freire perseguido politicamente. Paiva (2003) afirma que a alfabetização de jovens e adultos foi vista na época como um perigo para a estabilidade do regime ditatorial.

No ano de 1988, os princípios educacionais foram referendados pela Constituição Federal e a educação passou a ser pensada como um processo capaz de desenvolver no cidadão a consciência crítica.

Um marco histórico importante desse novo enfoque, de acordo com Pereira (2012), foi a ampliação das experiências populares e participativas no campo da saúde, assistência social,

cultura, bem como a discussão sobre o orçamento dos municípios com gestões democráticas e populares. O autor frisa ainda que a partir dessas experiências, a educação popular ganhou destaque com ações fora e dentro da escola.

A educação popular estabeleceu como princípio, a construção de um projeto político de sociedade mais justa apresentando-se como um movimento de resistência. Entretanto, para sua efetivação, Pereira (2009) destaca a necessidade de uma relação dialógica e horizontal entre educador e educando, estabelecida através de uma relação de colaboração e troca de saberes, capazes de despertar o potencial criador dos grupos e fortalecer as experiências de participação popular. Para Zitkoski (2017), esse modelo educacional consiste na identidade e na forma de organização consciente e politizada na luta contra hegemônica.

Nos estudos de Freire (1994), o ponto de partida desse modelo de educação é a valorização da cultura e do saber popular, tendo como princípio a realidade dos setores populares. Trata-se de uma educação dialógica e participativa, para a construção compartilhada do conhecimento, uma vez que esse processo propicia a reflexão crítica ou problematizadora.

Neste sentido, é possível salientar que os movimentos sociais, as organizações comunitárias, conselhos e demais organizações sociais são consideradas potenciais espaços de construção de saberes e aprendizagens. Pires (2002) acrescenta que os conteúdos resultantes de experiências ou práticas educativas emancipadoras podem conduzir os participantes a autotransformação.

Lucena (2019) discute quatro tipos de aprendizagens resultantes da atuação dos movimentos sociais em espaços de interlocução e diálogo: aprendizagens políticas, sociais, cognitivas e práticas.

Gohn (2011), em simetria com Lucena (2019), argumenta que a aprendizagem política se relaciona com o reconhecimento dos direitos individuais e coletivos; a aprendizagem social, por sua vez, interfere no modo de falar e ouvir em público, modificando hábitos e comportamentos de grupos e pessoas. Já a aprendizagem cognitiva, diz respeito à aquisição de novos conteúdos; enquanto a aprendizagem prática irá inferir sobre a organização para a participação.

Nesse sentido, Vargas (2014) afirma que a educação popular está se reinventando, mantendo, portanto, sua base de sustentação nas práticas contra hegemônicas. No ano de 2014, o Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas passou a representar a formalização da educação popular como política pública, tendo como proposta, apontar referências fundamentais para a Política Nacional da Educação Popular e apoiar diferentes setores do governo em suas ações educativas e formativas, reconhecendo que a educação

popular articula diferentes saberes e práticas, tendo compromisso com o diálogo e com o protagonismo das classes populares nas transformações sociais (BRASIL, 2014).

A luta pela libertação promovida por processos emancipatórios, baseados na educação popular, visa a construção de um novo projeto de sociedade. Desse modo, os movimentos sociais e as organizações populares não podem se descuidar do papel formativo e conscientizador, bem como, de suas dimensões pedagógicas e educativas, oferecendo especial atenção à formação de suas lideranças e representações (ZITKOSKI, 2017).

Na atualidade, após o impeachment de 2016, ocorreu uma ruptura causada por mudanças governamentais com a extinção de vários espaços de mobilização cidadã. As políticas públicas brasileiras seguem orientações político-ideológicas completamente antagônicas à educação popular, trilhando um caminho neoliberal, neoconservador e de restauração absoluta da hegemonia capitalista.

Para Schonardie (2018), a mudança na conjuntura política não acaba com a possibilidade de a educação popular penetrar as políticas públicas e vencer o desafio de implementar estratégias e princípios capazes de fortalecer a consciência crítica de pessoas e grupos e desenvolver a autonomia, qualificando a participação para a intervenção nos processos decisórios.

Variados são os métodos, conteúdos e instrumentos destinados à literacia dos cidadãos, principalmente aqueles voltados para a sua atuação no campo político. Uma das ferramentas mais difundidas são as cartilhas educativas. Na próxima seção será feita uma análise de materiais educativos elaborados sobre a política de Regularização Fundiária no Brasil, com o objetivo de conhecer as abordagens utilizadas nos materiais educativos e compreender a sua dimensão pedagógica.

### 3.3 ANÁLISE DAS CARTILHAS EDUCATIVAS VOLTADAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - REURB

Segundo Mozdzenski (2006), a construção de cartilhas educativas tem sua origem na ação catequética dos missionários, e eram destinadas aos povos colonizados. No Brasil colonial, as cartilhas de alfabetização foram amplamente usadas, com conteúdos chaves e sílabas geradoras que propiciavam o ensino e, aos poucos, começaram a ser usadas em muitas áreas diferentes.

As cartilhas são documentos: “destinados a informar a população sobre direitos, deveres, formas de prevenção de doenças e acidentes. Seus conteúdos podem mesclar narrativas em quadrinhos e textos didáticos e/ou informativos” (MENDONÇA, 2004, p.98).

De acordo com o plano de pesquisa, realizou-se, neste item, a análise de 26 cartilhas, com o objetivo de conhecer as abordagens utilizadas nos materiais educativos e compreender a sua dimensão pedagógica.

Para a busca e seleção das cartilhas educativas, o critério de realização da coleta foi a disponibilidade apresentada na plataforma Google. A primeira delimitação (filtro) estipulada foi a busca por cartilhas cuja temática central fosse a regularização fundiária, em formato PDF, uma vez que o software definido para auxiliar na análise de conteúdo foi o MAXQDA, que requer essa formatação dos documentos.

A busca das cartilhas foi realizada no mês de dezembro de 2020, e foi orientada pelos seguintes descritores: cartilhas de regularização fundiária voltadas para o cidadão. PDF. Foram encontrados aproximadamente 151.000 resultados. Por meio do ícone “ferramenta”, foram selecionados os documentos em português, dentro do período estabelecido de 2000 a 2020, ou seja, justamente o intervalo temporal entre a aprovação do Estatuto da Cidade e as duas legislações que tratam do tema, regularização fundiária. Assim, foi possível chegar a 170 documentos.

Dos 170 resultados alcançados, partiu-se para uma análise preliminar com a finalidade de eliminar os documentos que fugissem ao escopo da pesquisa. Nesse sentido, foram eliminados: artigos acadêmicos, páginas/sites, apresentações em Power Point e cartilhas em formatos que não fossem em PDF. Optou-se, ainda, por eliminar cartilhas que contivessem apenas pequenos diálogos, com conteúdo apresentado somente em formato de história em quadrinhos, cujo conteúdo não colaborasse para um maior aprofundamento do tema.

Após realizar esses procedimentos metodológicos, permaneceram 26 cartilhas que foram produzidas por órgãos federais, estaduais, municipais e institutos de pesquisa.

O Quadro 2 apresenta informações sintetizadas sobre as cartilhas analisadas – título, autoria, público a quem se destina e o objetivo da produção. Em uma análise preliminar, observa-se que apresentam conteúdos semelhantes, baseados nos marcos legais da regularização fundiária, destaque para a Leis 11.977/2009 e 13.465/2017.

**Quadro 4 – Caracterização das cartilhas**

<b>CARTILHAS ANALISADAS</b>				
	<b>NOME</b>	<b>PRODUÇÃO</b>	<b>PÚBLICO DESTINATÁRIO</b>	<b>OBJETIVO</b>
<b>1</b>	<b>Regularização Fundiária Urbana em áreas de preservação permanente.</b>	(MPF) Brasília/DF 2018.	MP e para o público em geral.	Estabelecer diretrizes para atuação do Ministério Público Federal nos processos de regularização fundiária.

2	<b>Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.</b>	(MP-SP) São Paulo/SP 2017.	Poder Público Municipal e Estadual, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia, Universidades, Conselhos de Classe, OSC, profissionais de áreas técnicas, e a sociedade civil.	Orientar os entes que atuam na regularização fundiária para uma melhor compreensão e aplicação do marco legal.
3	<b>Regularização Fundiária – Guia para as áreas de ocupação consolidadas.</b>	(IJSN) Vitória/ES 2007.	População em Geral e Técnicos municipais.	Oferecer informação para a população, com vistas a agilizar os procedimentos de coleta de dados da regularização urbanística e jurídica.
4	<b>Regularização Fundiária – Direito à cidade e participação no município de Palmas – TO.</b>	(PROEXT) Universidade Federal do Tocantins, 2014.	População de Palmas/TO.	Informar ao cidadão, sobre as causas e consequências da irregularidade dos loteamentos na cidade.
5	<b>Regularização Fundiária Urbana.</b>	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte/RN.	Registradores imobiliários.	Propor instrumentos formativos e orientação a atuação dos técnicos envolvidos com a Regularização Fundiária.
6	<b>Desenvolvimento Agrário e Regularização Fundiária.</b>	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário/ Belo Horizonte / MG.	Público em geral.	Oportunizar à população acesso à informação sobre a regularização, por meio da ludicidade e histórias em quadrinhos.
7	<b>Cartilha de Regularização Fundiária de unidades de conservação federais.</b>	Instituto Chico Mendes – ICMBio MMA.	Interessados em receber indenização por área inserida nos limites de Unidade de Conservação.	Demonstrar, na prática, todos os passos da aplicação da Instrução Normativa que trata da indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis em unidades de conservação federais (IN/ICMBio/Nº 02/2009).
8	<b>Regularização fundiária e titularidade social.</b>	COHAB e Prefeitura de São Paulo.	Municípios do bairro Heliópolis/SP.	Esclarecer sobre os programas de regularização fundiária e de titularidade social que a Cohab e a Sehab prepararam para os moradores do bairro Heliópolis.
9	<b>Cartilha regularização fundiária urbana e seus aspectos práticos da lei 13.465/2017.</b>	Autor: Jocsã Araújo Moura, oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Boa Esperança –ES.	Prefeituras, Cartórios, população beneficiada, prestadores de serviços públicos, MP, Judiciário, Defensoria Pública.	Orientar os núcleos urbanos informais sobre o ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

10	<b>Regularização Fundiária Conjunto Habitacional.</b>	Prefeitura de Fortaleza.	População em geral.	Orientar a comunidade como pode participar, ajudar no processo e informar quais documentos podem receber, entre outras dúvidas.
11	<b>Cartilha de orientação – Regularização Fundiária de Interesse Específico REURB – E.</b>	Governo municipal de São Sebastião – SP.	Municípios de São Sebastião e ao público em geral.	Esclarecer alguns aspectos da Lei Federal 13.465/2017, que instituiu a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), bem como as Leis Municipais 2.511 e 2.512/2017.
12	<b>Regularização fundiária urbana como aplicar a lei federal nº 11.977/2009.</b>	Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2010).	Associações de moradores, Defensorias Públicas, ONGs, Governos Estaduais, CAIXA e em especial, às prefeituras municipais.	Divulgar as possibilidades e catalisar as potencialidades proporcionadas pelo novo marco jurídico da regularização fundiária: a Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009.
13	<b>Cartilha de Orientações Regularização Fundiária.</b>	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – GDF.	Poder público, a sociedade civil, organizações sociais e ao público em geral.	Disponibilizar os subsídios para elaboração do projeto urbanístico de Regularização de Parcelamento do Solo para fins urbanos no Distrito Federal.
14	<b>Manual Prático da REURB/MA.</b>	Governo do Estado do Maranhão. (2019).	Municípios do Estado do Maranhão e ao público em geral.	Contribuir para a compreensão acerca da legislação. Auxiliar os municípios no processo de regularização fundiária urbana.
15	<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: como implementar.</b>	MP – Rio Grande do Sul – Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias - (2011).	Agentes públicos e a sociedade civil.	Divulgar, debater e, acima de tudo, estimular o interesse dos agentes públicos pela matéria. Contribuir com a materialização dos objetivos da legislação de regularização fundiária brasileira.
16	<b>Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social: dificuldades e perspectiva para o ente municipal.</b>	Confederação Nacional de Municípios – CNM – Brasília/DF – (2014).	Prefeituras Municipais.	Informar aos prefeitos e gestores que atuam nas secretarias de Planejamento Urbano sobre a necessidade de implementarem ações de regularização fundiária de interesse social.
17	<b>Regularização Fundiária Urbana</b>	Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul.	Agentes públicos dos municípios e ao público geral.	Fornecer ferramentas de trabalho aos agentes públicos envolvidos e

	<b>(REURB) Manual de apoio.</b>			democratizar a informação referente à regularização fundiária urbana.
18	<b>Regularização Fundiária, Cidadania e Desenvolvimento na Região Metropolitana de BH. Conforme Lei Federal 13.465/2017.</b>	FIP – Fundação Israel Pinheiro – (2019).	Sociedade Civil.	Compartilhar conhecimentos e disseminar novas metodologias para promoção do desenvolvimento urbano.
19	<b>Cartilha de Regularização Fundiária.</b>	Comissão de Assuntos Municipais – Rio Grande do Sul.	Prefeituras, aos profissionais que atuam na área e a população em geral.	Informar e orientar o poder público e a sociedade civil do marco legal da regularização fundiária.
20	<b>Regularização Fundiária Guia de orientação para áreas de ocupação consolidadas sob a égide da lei federal nº 11.977/09.</b>	(IJSN) Vitória/ES 2016	Municípios do Estado, aos agentes públicos e ao público em geral.	Auxiliar os municípios para implementação dos Programas Municipais de Regularização Fundiária.
21	<b>O ribeirão e seu território tradicional: regularização fundiária em terras da União.</b>	IPEA, M.P. Governo Federal. (2016).	Moradores ribeirinhos e ao público em geral.	Orientar a população como agir para conseguir a regularização fundiária e conquistar a segurança da terra.
22	<b>Regularização Fundiária Minha Terra Legal – Legaliza Brasil.</b>	Legaliza Brasil	Beneficiários individuais e coletivos, aos agentes públicos da União, Estados e Municípios, a Defensoria Pública e o Ministério Público.	Promover o acesso à terra, a defesa do direito de propriedade e a segurança jurídica por meio da regularização fundiária rural e urbana.
23	<b>Projeto Área Legal – Regularização Fundiária Urbana e Rural.</b>	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.	Técnicos municipais e público em geral.	Orientar aos municípios interessados na regularização por meio do termo de cooperação técnica.
24	<b>REURB – Regularização Fundiária Urbana e a Lei 14.465/2017.</b>	Ministério das Cidades.	Público em geral	Apresentar as bases da REURB, de acordo com a Lei federal nº 13.465, de 2017.
25	<b>Regularização das Ocupações de Imóveis por Entidades Religiosas de Qualquer Culto para celebração Pública ou entidades de Assistência Social.</b>	TERRACAP – Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal.	Cidadão/Cliente.	Disseminar a política pública de regularização urbanística e fundiária das ocupações de seus imóveis e do Distrito Federal.
26	<b>Regularização Fundiária</b>	Prefeitura de Canoas.	Moradores de assentamentos precários e loteamentos clandestinos de Canoas.	Orientar os canoenses sobre como participar do processo, bem como os direitos e os deveres do proprietário.

Ao utilizar o software MAXQDA para análise de dados qualitativos, realizamos a leitura das cartilhas e partimos para a análise temática, ou seja, a seleção/marcação de unidades, relacionadas ao objetivo geral da pesquisa, que visa definir conteúdos e princípios orientadores para qualificação/formação da participação social nos processos de regularização fundiária.

Após a seleção dos conteúdos, o software realizou o agrupamento das informações e as reorganizou de acordo com as categorias temáticas elaboradas advindas da revisão de literatura, sendo elas os assuntos mais presentes nas cartilhas. Foram criadas três categorias principais: direito à moradia, conceito de REURB e etapas da REURB, com ênfase na participação popular.

O quadro 3 mostra as categorias e as subcategorias criadas, e apresenta os resultados encontrados nas 26 cartilhas analisadas para cada categoria.

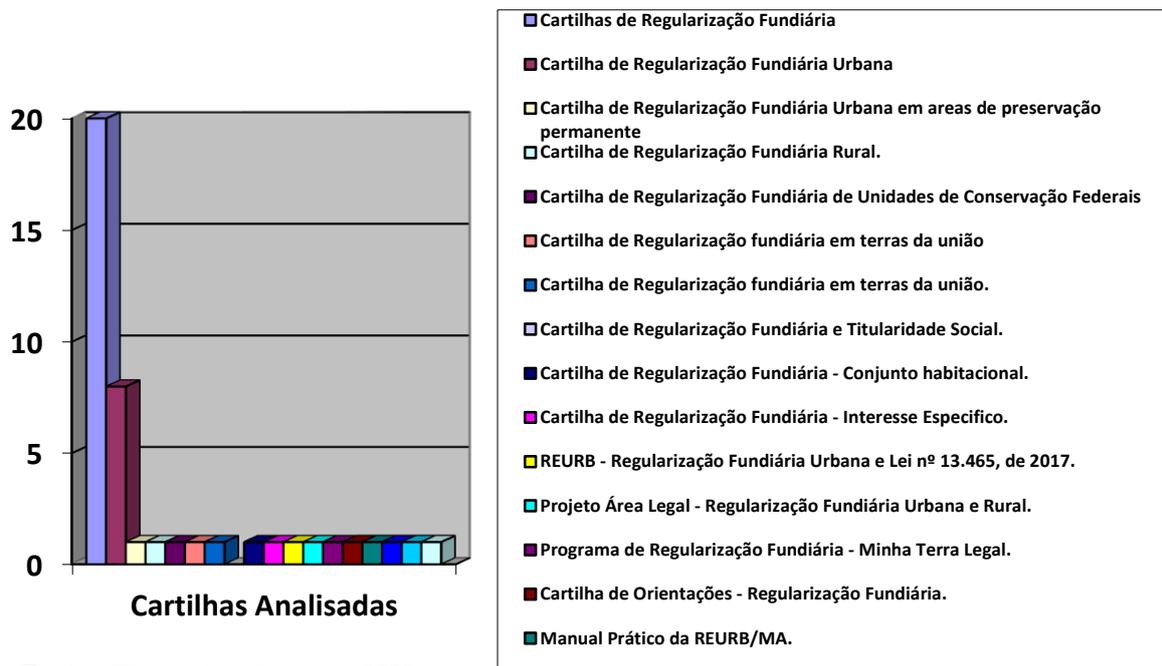
**Quadro 5** – Resultados encontrados para cada categoria e subcategorias.

CATEGORIA	RESULTADOS	SUBCATEGORIAS	RESULTADOS
Direito à moradia	12	Por que regularizar?	10
		Formação de assentamentos irregulares	7
Conceitos de REURB	13	REURB E	13
		REURB S	13
Etapas da REURB	20	Mobilização Social	15
		Instâncias Participativas	03
		Capacitação e Formação	02

**Fonte:** Elaborado pela autora, 2020.

De modo geral, as cartilhas se destinam a apresentar a temática aos atores sociais que, de alguma forma, estão envolvidos em algum processo de regularização fundiária, como, por exemplo, técnicos de áreas profissionais correlatas, gestores públicos, lideranças dos movimentos sociais, entre outros, cumprindo também o papel de informar, de forma didática, o público em geral sobre a aplicabilidade da Lei que trata da regularização fundiária.

**Figura 2 – Distribuição das Cartilhas por temas**



Fonte – Elaborado pela autora, 2020.

Na Figura 1 é possível visualizar a distribuição das cartilhas por temas, onde se destacam os temas sobre a regularização fundiária e regularização fundiária urbana. As demais cartilhas tratam da regularização fundiária rural em áreas de preservação da União, ou apresentam questões mais específicas de cada região/município.

Fazendo uma análise dos objetivos de cada material, percebemos que apenas a cartilha disposta no número 3 do quadro 2 foi produzida a partir de um processo de formação, como preconiza a educação popular.

Outro destaque é feito para a linguagem apresentada nos materiais analisados. Foi observado, em grande parte das cartilhas, uma linguagem mais técnica, que se aproxima dos profissionais e especialistas dedicados ao tema. Entretanto, observa-se que, apesar do predomínio desse tipo de linguagem, as cartilhas contribuem para informar a população sobre dos marcos legais da regularização fundiária e demonstrar o passo a passo do que precisa ser feito pela administração pública para a implantação de projetos de REURB, favorecendo o nivelamento das informações com os cidadãos.

É importante frisar que, apesar da disponibilidade dos materiais em sites de domínio público, ainda assim, uma parcela muito significativa da população, com menor escolaridade e sem acesso à tecnologia, que vive em áreas mais precárias, não consegue acessar os documentos e compreender os conteúdos compartilhados.

Ressaltamos que esse distanciamento do público destinatário das ações da REURB coloca em evidência o desafio para envolver ativamente os sujeitos nos processos das políticas urbanas, tornando-os sujeitos ativos de sua história.

Na educação popular, um dos aspectos fundantes é que a construção dos materiais educativos aconteça junto aos sujeitos, ou sejam produzidos pelo público a quem se destina as ações. Um material construído com a função educativa e voltado para promover a reflexão dos sujeitos, precisa apresentar uma harmonia com o público usuário, daí a importância de uma linguagem adequada, compreensível e de fácil leitura.

Segundo Torres et.al (2009), o processo de elaboração das cartilhas com a participação do receptor, é eficaz para a adequação do conteúdo e importante para se alcançar o objetivo proposto. As cartilhas, por possuírem uma estrutura reduzida e adotarem, muitas vezes, recursos visuais, como imagens, gráficos ou tabelas, requerem que o conteúdo seja sintetizado. Desse modo, a maioria das cartilhas analisadas não aprofundou as informações. Os dados são objetivos e apresentam um resumo da Lei e um passo a passo para a implantação de projetos de REURB.

### 3.3.1 Direito à moradia

A primeira categoria criada foi o direito à moradia, temática abordada por 12 (doze) cartilhas. Para entender como esse direito foi trabalhado, subdividimos o tópico em formação de assentamento irregulares e por que regularizar, Figura 3, buscando avaliar a forma como as cartilhas informam ao seu público-alvo e a relevância de se regularizar os núcleos urbanos informais.

**Figura 3** – Estrutura do Código - Direito à moradia e suas subcategorias



**Fonte:** MAXQDA, 2020.

Para Freire (1993), o papel do educador e dos materiais de apoio voltados para a educação popular, devem propiciar a reflexão sobre o modo de vida, dificuldades e possibilidades. O

processo educativo deverá levar o grupo a realizar suas próprias análises, permitindo o debate. Daí a importância da socialização de conhecimentos para desvelar a realidade.

Ao se referirem ao direito à moradia, as cartilhas apresentaram a temática como sendo o acesso aos serviços de água, saneamento, educação e outros serviços públicos. Foi apresentado também como viver com mais qualidade, tendo uma moradia digna, destacando o dever do poder público em prover a habitação, como estabelece a Constituição Federal de 1988.

Alguns conceitos trazidos nas cartilhas referem-se ao direito à cidade formal e à sustentabilidade das cidades. Observa-se, de modo geral, uma ausência de debates importantes nas cartilhas. Os materiais abordam sobre o direito à moradia, porém, de forma simplificada, sem se aprofundar nos aspectos históricos da política habitacional brasileira ou falar sobre como a terra se transformou em instrumento da acumulação capitalista, por exemplo.

No Brasil, os problemas relativos à propriedade remontam o período histórico do sistema das sesmarias, ainda no Brasil colônia, onde a terra não tinha valor econômico. Com a promulgação da Lei de Terras em 1850, ocorre uma mudança em sua apropriação, fazendo com que as terras passassem a ser consideradas mercadorias, adquiridas na proporção do poder econômico de seu comprador (TARTUCE, 2018).

Para Campos (2018), as políticas habitacionais implementadas no Brasil de 1964 a 1986, em especial a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), impulsionaram o desenvolvimento da indústria de construção civil, deixando de atender a população que mais necessitava de moradia, canalizando os recursos para atendimento da classe média.

Após a extinção do BNH, os desafios se multiplicaram e as cidades brasileiras cresceram fora dos marcos da cidade legal. Segundo Maricato (2009), a ausência de uma oferta de moradia levou o trabalhador urbano a ocupar terrenos irregulares em áreas de risco ou de proteção ambiental, gerando as diversas situações de irregularidade fundiária que temos hoje.

No ano de 1988, os movimentos sociais por moradia, organizações de classe e outros grupos, lutaram pela incorporação do Capítulo da Política Urbana na nova Constituição Federal. De acordo com Costa e Favarão (2016), as políticas sociais e urbanas ganharam destaque na agenda política e foram incorporadas à Constituição Federal de 1988, resultando na inserção dos artigos 182 e 183, regulamentado somente treze anos depois com a Lei Federal no 10.257/2001, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), onde foi aprimorado o conceito de função social da propriedade, garantindo uma nova ótica sobre a propriedade brasileira.

O Programa do Governo Federal, Minha Casa Minha Vida (MCMV), Lei 11.977/2009, também gerou forte impacto na promoção da indústria de construção. Campos (2018) afirma que o programa promoveu a expansão dos limites da cidade, atendendo as necessidades do capital por

infraestrutura. O autor descreve que mais uma vez a destinação dos recursos não priorizou a faixa de renda de até três salários mínimos, que concentra o maior déficit, aumentando a demanda por moradia e as distâncias entre seu preço e o do salário.

Os programas habitacionais no Brasil se distanciaram da população que mais necessita de moradia. Segundo Fix (2011), o programa não se propôs a enfrentar a questão fundiária e injetou recursos no circuito imobiliário: construção de edificações e construção pesada, indústria de materiais e componentes, mercado de terras.

A explicação dada ao direito à moradia na Cartilha de RF - Ministério Público do Rio Grande do Sul informa aos leitores:

Ao realizar a regularização fundiária, o Município dá eficácia ao direito à moradia digna e ordena o uso do solo urbano, convertendo meros locais de moradia em endereços formais, gerando informações para arrecadação de tributos, tornando possível o acesso a financiamentos e dando segurança aos ocupantes (Cartilha de RF – MP/RS, 2011).

A afirmação acima eleva a Regularização Fundiária como promotora do direito à moradia. No entanto, essa afirmação nos preocupa, uma vez que leva o leitor a uma compreensão equivocada do processo. Fernandes (2002) alerta que o debate em torno da REURB envolvendo a titulação da propriedade da terra, é usado como gatilho para promover desenvolvimento econômico, utilizada muitas vezes como manobra política para legitimar os processos de gentrificação e exclusão socioespacial.

Para Fernandes (2011), apesar da regularização fundiária valorizar os imóveis, as escrituras não aumentam o acesso ao crédito, visto que as agências credoras têm como exigência maior a comprovação de renda fixa e não a posse de uma propriedade.

### **3.3.2 A formação de assentamentos irregulares**

Foi possível verificar que sete cartilhas fazem discussão sobre a formação de assentamentos irregulares. A Cartilha de RF - Prefeitura de Canoas, por exemplo, ao abordar a temática, leva o leitor a refletir sobre o rápido crescimento da população urbana, causado pela industrialização do país com o conseqüente aumento do número de trabalhadores nas cidades, criando loteamentos irregulares.

Nota-se que para a construção de um material que tenha como objetivo propiciar uma análise crítica, essa questão social necessita ser ampliada, trazendo para o bojo da discussão o processo de produção do espaço na perspectiva imobiliária, apresentando os interesses dos envolvidos no processo de produção da moradia. Se faz necessário pensar na terra urbana como capital e o

processo de acumulação que se dá na indústria de construção civil. De acordo com Abreu (2011), não é possível separar a análise sobre o território de uma análise mais profunda das relações sociais de produção capitalista.

A Cartilha de RF da Confederação Nacional dos Municípios (2014) aponta que o acelerado processo de urbanização e as transformações econômicas, condicionaram uma forte alocação da população nas áreas urbanas e a falta de uma política federal de trabalho e renda, integrada às políticas urbanas e sociais, resultou na ocupação informal nas cidades.

Neste sentido, a cartilha de regularização fundiária da FIP – Fundação Israel Pinheiro, de 2019, descreve e historiciza o processo de urbanização e ocupação das cidades brasileiras.

Historicamente, o processo de criação e expansão das cidades brasileiras mostrou-se excludente às classes menos favorecidas devido, dentre outros motivos, à concentração de terras nas mãos de poucos proprietários e aos altos valores delas, além da inexistência e/ou ineficácia na aplicação de políticas e de legislação urbana e fundiária. Esse processo levou à ocupação e formação de assentamentos não regularizados, ou seja, aqueles que não passaram por processo de aprovação e registro de suas plantas ou que não possuem infraestrutura urbana satisfatória, sobretudo, sistema viário e redes de saneamento. O alto custo da terra em regiões da cidade providas de infraestrutura urbana fez crescer o número de assentamentos informais, não regularizados, normalmente em áreas periféricas, distantes dos centros de comércio e serviços, carentes de equipamentos públicos e áreas livres de lazer, muitas vezes em áreas de risco (FIP, 2019).

Com relação à produção do espaço, Villaça (2001) mostrou que existe uma clara inversão de prioridades. Os investimentos são direcionados quase que exclusivamente, nas porções mais privilegiadas da cidade em detrimento das demandas urgentes da periferia. O autor registra que 50% ou mais do território se reproduz sem nenhum controle ou regulação. Ainda segundo o autor, a questão ambiental torna-se um dos pontos mais sensíveis da questão urbana, uma vez que estas áreas viraram verdadeiras cidades ilegais perante a lei e em tal grau de consolidação que a solução para o problema se tornou de grande complexidade. O autor evidencia o desafio para reverter o quadro de exclusão e segregação socioespacial e chama a atenção para a urgência da inversão dos investimentos públicos, de tal forma que estes passem a atender a população de menor poder aquisitivo.

### **3.3.3 Por que regularizar?**

As ocupações irregulares existem em quase todas as cidades brasileiras, em especial as pertencentes às regiões metropolitanas. São formadas, em sua maioria, por população de baixa renda que, historicamente, não tiveram acesso à produção formal de habitação, autoconstruindo

suas casas, impedidas de concretizar, no quadro da legalidade, seu direito à cidade e exercer plenamente sua cidadania (MPRS, 2011).

A regularização fundiária busca a efetivação do direito à cidade e a função social da propriedade, previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, a partir do ordenamento urbano sob uma lógica inclusiva, com uma perspectiva de maior desenvolvimento socioeconômico (FIP, 2019).

O processo de regularização auxilia na gestão dos territórios urbanos, uma vez que o poder público passa a atuar com maior eficiência nas áreas regularizadas e os assentamentos passam a fazer parte dos cadastros municipais.

Balbin (2010) orienta que a regularização fundiária se constitui, portanto, em uma ação de reconhecimento de direitos. Entretanto, ela não se encerra na complexa questão jurídica da terra, pois os direitos associados a usos, no caso, o da moradia, dependem da regularização de todos os aspectos envolvidos para efetivar-se plenamente, conforme o direito constitucional.

Depois de realizada a regularização fundiária, os moradores ficam garantidos quanto a sua posse sobre o imóvel, afastando o risco de serem removidos do lugar onde moram. Além disso, após a regularização, o bairro fica integrado à cidade; as pessoas têm seu endereço reconhecido, proporcionando a reivindicação de melhorias e a valorização das moradias. A garantia jurídica do imóvel permite aos moradores comprovar oficialmente seu endereço, estando protegidos contra despejos, além de oportunizar maior acesso aos serviços públicos da cidade (GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2012).

Foi observado na cartilha que, a partir da emissão do título de posse e o registro de escritura, é possível conseguir financiamentos para melhorar o imóvel. Soto (1989) acrescenta que a ausência de títulos de propriedade da terra representa o maior entrave para o desenvolvimento econômico e social de países em desenvolvimento. De acordo com o autor, o título de propriedade aumenta o acesso ao crédito, possibilitando gerar capital e investimentos em melhorias habitacionais e nos demais negócios.

Em contraponto, Fernandes (2011) discute que a regularização, apesar de valorizar os imóveis, as escrituras não aumentam o acesso ao crédito, visto que as agências credoras têm como exigência maior a comprovação de renda fixa e não a posse de uma propriedade. A dificuldade de utilizar seus imóveis como garantia na obtenção de crédito pode ser explicada pelos baixos valores de mercado que grande parte destas propriedades possuem e os altos riscos que os bancos precisam correr ao utilizar um imóvel nestas condições como segurança para conceder crédito.

Regularizar tais áreas promove segurança e dignidade aos moradores, gera riqueza à comunidade e permite a correta gestão do espaço urbano, pois insere estas áreas nos cadastros municipais (MPRS, 2011). Significa transformar a posse de determinada área em propriedade com endereço, identidade, acesso a serviço de infraestrutura, equipamentos coletivos e participação social nos processos de gestão e educação ambiental (IJSN, 2007).

Por outro lado, é importante ressaltar que o investimento em determinadas áreas, como melhorias nas moradias, promove o incentivo ao comércio, aquisição de equipamentos e serviços, implica mudanças no mercado imobiliário/habitacional de modo a estimular os agentes do solo: os proprietários, os promotores, os governos locais, estaduais e as instituições financeiras, impulsionando também os moradores a vender suas propriedades ou optar pelo aluguel (BATALLER, 2012).

As renovações urbanas são apontadas por Smith (2002) como estratégias capitalistas voltadas para garantir o lucro. O autor destaca que a gentrificação é um termo muito utilizado para descrever os processos neoliberais de segregação da população de uma área por conta da especulação imobiliária nas grandes cidades. Pontua que a atuação do Estado na implementação de políticas para áreas mais afastadas dos grandes centros, funcionam como manobra política para legitimar os processos de gentrificação, intensificando a exclusão socioespacial.

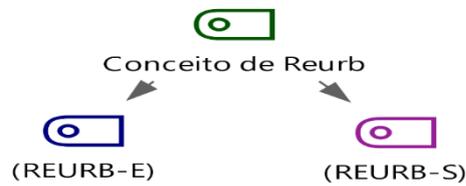
Segundo Fernandes (2002), o debate em torno da regularização fundiária, com a titulação da propriedade da terra, é usado como gatilho para promover desenvolvimento econômico e social, ou seja, dependendo da abordagem, diz menos sobre o direito à moradia e mais sobre a mercantilização do espaço urbano.

Outra questão relevante que não comparece de forma clara nas cartilhas é a informação sobre a cobrança de tarifas após a regularização. A cartilha da Fundação Israel Pinheiro BH menciona, sutilmente, que ocorrerá a atualização dos cadastros municipais e da base imobiliária do IPTU; possibilitando serviços públicos básicos no imóvel, com cobrança das tarifas previstas. Ressaltamos que a cobrança de tarifas municipais é mais um fator que dificulta a permanência da população de baixa renda a permanecer nas áreas regularizadas.

### **3.3.4 Conceito de REURB**

As 26 cartilhas de regularização fundiária apresentam o conceito de REURB difundido a partir do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001.

**Figura 4** – Estrutura do Código: Conceito de REURB e suas subcategorias



**Fonte:** MAXQDA, 2020.

Na busca por ampliar o conceito formal expresso na Legislação, a Cartilha de RF - Prefeitura de Canoas, nos chama atenção ao afirmar que o Estado, ao reconhecer o direito à moradia, garante a posse dos ocupantes das áreas irregulares. Ainda em relação ao conceito, destaca que é um conjunto de medidas tomadas tanto pelo poder público quanto pela comunidade organizada para promoção da cidadania (CANOAS).

Entender regularização fundiária como regularização jurídica, física e social é reafirmar o caráter multidisciplinar e interdisciplinar da questão. Omitir qualquer uma de suas interfaces é correr o risco de fracasso, afirma o Guia de Regularização Fundiária do IJSN, que ainda pontua que é preciso integrar esse espaço urbano à cidade. Em outros termos, regularização fundiária é o processo de intervenção pública sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva a permanência das populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação implicando, acessoriamente, melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997).

É um processo de transformação de moradias irregulares em moradias legalizadas, com registro no Cartório de Registro de Imóveis e cuja situação ambiental foi melhorada através da implantação de serviços de água tratada, canalização de esgotos, pavimentação das ruas, iluminação pública, coleta de lixo, limpeza pública e remoção de quaisquer fontes de riscos para os moradores - limpeza e canalização de ribeirões, contenção de encostas, retirada de lixões, instalação de moradias em local seguro. Além disso, na elaboração das políticas locais, deve-se ter a preocupação com o acesso das pessoas a outros serviços públicos, tais como escolas, hospitais, postos de saúde, praças e complexos esportivos para melhoria da qualidade de vida da comunidade, integrando-a às demais estruturas da cidade (MPRS, 2011).

Nesse processo, poder público e comunidade atuam conjuntamente, regularizando as posses, os aspectos urbanísticos e sociais, reconhecendo o direito à moradia. Deve ser compreendido como “processo” de inclusão social que reconhece e legaliza o assentamento, implementando “por

etapas” as ações necessárias para integração da área à cidade, promovendo o direito de morar das famílias assentadas.

A Regularização Fundiária é a transformação de uma moradia irregular em regular, garantindo assim, a segurança de posse. No entendimento de Gomes e Steinberge (2016), as medidas jurídicas buscam adequar a situação da ocupação já existente às normas constitucionais de acordo com o ordenamento jurídico, ou seja, a emissão final do título de propriedade ou qualquer outro direito real concedido por meio da REURB. As medidas urbanísticas compreendem a implantação ou adequação da infraestrutura essencial (sistema de abastecimento de água potável, coleta e tratamento do esgotamento sanitário, rede de energia elétrica domiciliar), de modo a reordenar o desenho urbano.

As medidas ambientais, por sua vez, destinam-se a superar o problema do núcleo urbano informal consolidado, implantado em área de preservação permanente ou área de unidade de conservação permanente de uso sustentável ou de proteção de mananciais, com a elaboração de estudos técnicos que justifique as melhorias ambientais em relação à situação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais e por fim, as medidas sociais compreendem as políticas de inclusão social, possibilitando à população de baixa renda acesso aos serviços públicos disponíveis, uma vez que a regularização fundiária é um instrumento para promoção da cidadania, devendo ser articulada com outras políticas públicas (GOVERNO DO MARANHÃO, 2019).

A Regularização Fundiária constitui fator essencial para a democratização das relações sociais e, por isso mesmo, desempenha uma função decisiva na conquista da cidadania e, em decorrência, na diminuição da exclusão social (IJSN, 2016).

### **3.3.5 Etapas da REURB**

A Lei 13.465/2017 define que a REURB obedecerá às seguintes fases (art. 28): I. requerimento dos legitimados; II. processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; III. elaboração do projeto de regularização fundiária; IV. saneamento do processo administrativo; V. decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; VI. expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município; e VII. registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

De modo didático, Brasil (2017) apresenta o passo a passo de como se dá o processo de Regularização Fundiária.

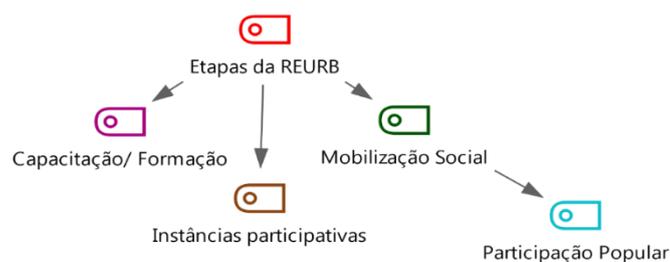
1º passo - Diagnóstico do núcleo urbano informal e classificação da modalidade. Após o requerimento dos legitimados e a instauração do processo de regularização, as primeiras atividades a serem realizadas, no mínimo, são: 1. Delimitação da poligonal do núcleo a ser regularizado; 2. Realização de pesquisas cartorárias; 3. Elaboração de Planta de Sobreposição.

2º passo - Etapa de notificações. Feitas as buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis inseridos total ou parcialmente na poligonal que delimita o núcleo a ser regularizado, o Município deve notificar estes titulares, seus confinantes e terceiros eventualmente interessados, inclusive os responsáveis pela implantação do núcleo. Os notificados terão o prazo de 30 dias, contados da data de recebimento da notificação para se for o caso, apresentar impugnação à REURB.

3º passo - Projeto de Regularização Fundiária. Atestada a viabilidade de regularização, por pesquisa, diagnósticos e análises técnicas e jurídicas, o Município ou o Distrito Federal deve elaborar o Projeto de Regularização Fundiária que compõe de várias peças técnicas, a iniciar pelo levantamento topográfico e pelo estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental. O resultado servirá de base para a elaboração das demais peças do Projeto de Regularização Fundiária Urbana.

Quando analisamos este código, nos propusemos perceber três questões na descrição das etapas dos projetos de regularização fundiária: compreender como o cidadão é informado sobre seu direito de participar; saber como é feita a mobilização da comunidade e quais os canais estão disponíveis; e avaliar a contribuição das cartilhas para a condução de processos educativos, capacitação/formação da população, para qualificação e garantia de uma efetiva participação.

**Figura 5** – Estrutura do Código: Etapas da REURB e suas subcategorias.



**Fonte:** MAXQDA, 2020.

A pesquisa mostrou que 20 das 26 cartilhas analisadas descrevem a metodologia que será utilizada na regularização fundiária, desde a atuação técnica até a participação dos beneficiários. No entanto, a mobilização social é trabalhada somente em 15 (quinze) delas. É importante destacar que as cartilhas analisadas tratam das duas principais legislações.

Informações sobre as instâncias participativas compareceram em apenas 03 (três) cartilhas, onde é citado o conceito de Audiência Pública e Conselho de Habitação e Desenvolvimento Urbano, enquanto a formação da sociedade civil para atuação nos espaços coletivos está presente em apenas 02 (duas) cartilhas.

A partir do detalhamento das etapas, um fator importante a ser discutido foi o destaque para a participação popular em alguns momentos específicos do processo, como o cadastramento socioeconômico.

[...] a participação de todos os interessados no processo de regularização não constou expressamente dos objetivos previstos na Medida Provisória nº 759. De qualquer forma, vale lembrar que a participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbana, é diretriz da política de desenvolvimento urbano, segundo o artigo 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade. É fundamental que os próprios beneficiários sejam os atores da regularização, o que aumentará a efetividade dos mecanismos propostos e contribuirá para o incremento da democracia (MPSP, 2017).

Tatagiba (2002) ressalta que a sociedade somente poderá exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando mais próxima do Estado, definindo prioridades na alocação dos recursos, fortalecendo o aprendizado coletivo para a construção de consensos, ampliando os debates e o avanço da democracia. A Cartilha de RF - Ministério Público do Rio Grande do Sul esclarece que sem a efetiva participação dos ocupantes não é possível realizar o processo. A comunidade precisa ser sensibilizada sobre a importância e vantagens da regularização.

### **3.3.6 Mobilização social**

A mobilização ou comunicação social tem por objetivo prestar informações à população envolvida, além de incentivar e organizar a participação da comunidade no processo de regularização fundiária urbana (FIP, 2019).

Na Cartilha de Regularização Fundiária elaborada pela Prefeitura de Canoas e na Cartilha de RF - Programa Morar legal /ES, ao longo das etapas previstas na implantação de projetos de Regularização Fundiária, comparece o cadastramento social; situação em que são levantadas as

informações dos ocupantes beneficiados pela REURB e as audiências públicas, como fases de envolvimento dos moradores das áreas a serem regularizadas.

O processo citado pela cartilha da prefeitura de Canoas menciona que a identificação dos lotes contou com o apoio dos líderes comunitários e delegados do Orçamento Participativo, que segundo Avritzer (2008), é o desenho participativo mais democratizante por incluir a população nas decisões sobre prioridades orçamentárias. O material educativo citado descreve ainda que nas audiências públicas o plano urbanístico é apresentado para aprovação da comunidade, oportunizando o debate e definição de prioridades para a região.

A cartilha da Universidade Federal de Tocantins informa ao seu público alvo que as audiências e os debates devem acontecer com ampla divulgação, para oportunizar a participação comunitária. Essa cartilha orienta que os referendos e plebiscitos são espaços onde a população é consultada sobre a elaboração de uma determinada Lei. Por fim, o material apresenta a iniciativa popular como mais uma forma de participação, definindo-a como sendo o momento em que a comunidade se organiza, define projetos, planos, coleta assinaturas e apresenta propostas para discussão e votação na câmara dos vereadores.

Os autores desse material informam ainda sobre a existência do conselho de habitação e desenvolvimento urbano que é formado por representantes da sociedade civil e do poder público, sendo normalmente paritários, com a função de acompanhar e fiscalizar o cumprimento do plano diretor.

O Guia de regularização fundiária do IJSN menciona que as ações não podem ser impostas pela administração pública e sim pactuadas com os moradores para garantia de participação das comunidades nas decisões. Afirma que somente uma gestão compartilhada, com políticas públicas integradas e integradoras será possível garantir a sustentabilidade do processo. O guia acrescenta a importância de se estabelecer canais de comunicação para mobilização e sensibilização da comunidade (IJSN, 2007).

A mesma cartilha faz apontamentos históricos importantes sobre segregação socioespacial e exclusão da população que mais necessita de moradia dos grandes centros urbanos, indicando a participação popular para resgatar a autoestima social perdida e incorporar o sentimento de pertencimento ao território<sup>3</sup> que habita para a integração espacial.

O objetivo da mobilização social no processo de RF vai além da conquista do espaço. Trata-se da conquista da cidadania, reconquista dos direitos civis, políticos, sociais e humanos fundamentais (IJSN, 2007).

---

<sup>3</sup> O território nas políticas sociais emerge como panaceia, capaz de ser o *locus* de transformações na vida dos sujeitos no exercício cotidiano de auto-organização e superação das desigualdades e gerenciamento da vida social.

Nesse sentido, Covre (1998) expõe que:

Só existe cidadania se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, para fazer valer os direitos do cidadão. [...] a prática da cidadania pode ser a estratégia, por excelência, para a construção de uma sociedade melhor. Mas o primeiro pressuposto dessa prática é que esteja assegurado o direito de reivindicar os direitos, e que o conhecimento deste se estenda cada vez mais a toda a população (COVRE, 1998, p. 10).

No Guia de regularização fundiária do – IJSN é feito o delineamento do projeto a ser implantado na comunidade com espaço para interação com a população, onde o poder público incentiva e estimula o “pensar” sobre o espaço urbano e as implicações na vida de cada um, potencializando a politização dos moradores (IJSN, 2007).

Para tanto, é necessário que no planejamento das ações, os atores de interlocução entre o poder público e a comunidade sejam definidos. A Cartilha de regularização fundiária urbana – MP/SP defende que os beneficiários sejam os atores da regularização, para que o núcleo urbano a ser regularizado reflita os anseios da comunidade local. É importante que esses representantes, sejam pessoas que residam na comunidade e conheçam muito bem a realidade local.

A cartilha informa também que esses representantes deverão ser devidamente capacitados para participar do processo de planejamento e acompanhamento das ações e deliberações, além de atuarem como multiplicadores de informações (IJSN, 2007).

É válido ressaltar que dentre as cartilhas analisadas, este é o único material que contempla a formação dos representantes da comunidade como forma de melhor qualificar a participação.

A organização da comunidade foi trabalhada na cartilha Regularização HABITAFOR, indicando aos leitores a carência de momentos de discussão e reflexão para identificar as necessidades, interesses e suas capacidades. Quando a comunidade se organiza, cria condições de participação e decisão sobre os assuntos de seu interesse. Através dessa organização, a comunidade acompanha o projeto, participa de reuniões, podendo opinar e, junto do poder público, decidir sobre assuntos de seu interesse.

É necessário compreender a importância do trabalho social para sucesso do projeto, já que este trabalho tem forte potencial para conectar o morador à REURB e, assim, garantir uma participação efetiva, uma vez que ele compreende as ações de sensibilização, mobilização, informação, capacitação e participação da população moradora no processo de regularização fundiária. Uma estratégia comumente utilizada para que a informação chegue até as famílias, para que exista boa representatividade nas reuniões e ações propostas, é a distribuição de

material específico sobre a REURB, como panfletos e cartilhas, semelhantes às que analisamos nesta pesquisa.

Por fim, destacamos que apenas a Cartilha de RF – Fundação Israel Pinheiro BH, informa que a participação da sociedade, especialmente dos moradores da área objeto de regularização, deverá ocorrer em todas as etapas do trabalho.

### **3.3.7 Capacitação e formação**

Os Guias de regularização fundiária produzidos pelo IJSN, apontam que uma vez escolhidos, os agentes da comunidade devem ser capacitados em relação às questões pertinentes à regularização fundiária, frisando que cartilhas didaticamente ilustradas podem auxiliar a dinâmica desse aprendizado de forma simples e prática. Destacam que a capacitação deve abranger no mínimo: a) as etapas da REURB em um passo a passo); b) a metodologia que será utilizada pela prefeitura; c) os conceitos usuais relacionados; d) questões legais pertinentes aos processos de REURB e noções de cidadania e preservação ambiental.

Nesta proposta de capacitação da comunidade destinatária de projetos de RURB, Jesus (2012) nos ajuda a compreender a relevância de se introduzir na atual conjuntura, muito mais que o passo a passo a ser seguido, mas sim, fortalecer a necessidade de luta e busca por direitos de cidadania e liberdades, para que a sociedade civil não seja meros “fantoques” da máquina pública.

Pontual (2008) ao se referir às limitações no funcionamento dos conselhos, pontua a falta de capacitação técnica dos representantes da sociedade civil para intervir nas questões administrativas ou orçamentárias, com conseqüente submissão às decisões daqueles de maior poder.

Nos estudos de Rabelo et. al (2009) nota-se que ainda há muitos casos em que a limitação dos conselheiros se refere a leitura e compreensão de termos técnicos, mas também há aqueles que apresentam dificuldade para problematizar a própria atuação. Na pesquisa realizada pelas autoras, vários entrevistados não concebiam sua participação como uma ação política.

## **3.4 PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA PRÁTICA EDUCATIVA NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - REURB.**

Nesta etapa, elencamos princípios para a qualificação dos processos formativos voltados para a população ocupante de núcleos urbanos informais<sup>4</sup>, alvos dos projetos de REURB, visando a efetiva participação do cidadão em todas as etapas da Regularização Fundiária.

Para melhor qualificar a participação dos sujeitos nos projetos de REURB, os princípios foram pensados levando-se em consideração as bases epistemológicas presentes no Marco de Referência de Educação Popular para as Políticas Públicas, aprovado em 2014, com o objetivo de orientar práticas e promover relações educativas dialógicas, tomando por base a perspectiva metodológica proposta pela Educação Popular. De acordo com o ideário freiriano, a Educação Popular possui os seguintes princípios: dialogicidade; amorosidade; conscientização; transformação da realidade e do mundo; partir da realidade concreta; construção do conhecimento; pesquisa participante e sistematização de experiências e do conhecimento (SECRETARIA-GERAL, 2014).

Desse modo, os princípios formulados nesta pesquisa criam possibilidades para que os sujeitos possam exercer o direito a participação desenvolvendo a autonomia para superar as limitações, garantindo, assim, uma atuação mais incisiva, consciente e crítica sobre as reais possibilidades de superação e reparação, via projetos de regularização fundiária.

### **3.4.1 Princípio 1 - Reconhecimento do cidadão como sujeito portador de direitos.**

Os direitos são conquistas humanas na luta por melhores condições de vida. No entanto, apesar de estarem firmados na Carta Magna e em diversas declarações de direitos, não significa que estejam assegurados. Jesus (2012) descreve que estes direitos somente estarão garantidos quando diminuírem as desigualdades sociais. Leal (1997) sustenta que não basta escrevermos na Lei que todos possuem direitos, é necessário garantir verdadeiramente as condições para o exercício destes direitos enunciados.

### **3.4.2 Princípio 2 – Defesa de processos educativos que tenham por base a educação popular.**

---

<sup>4</sup> Lei 13.465/1 - Núcleo urbano informal: 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; Núcleo urbano informal consolidado: 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.

Para que os processos formativos tenham êxito, é preciso levar em conta o saber popular. Nesses espaços, a construção do conhecimento estará em contínua transformação, visando a efetiva participação. O processo educativo, se dialógico e conscientizador, procurará sempre ser transformador da realidade e do mundo. Buscará construir novas relações econômicas, sociais, culturais, ambientais, baseadas na igualdade, na fraternidade e na justiça. (SECRETARIA-GERAL, 2014).

Desse modo, a ação educativa não se caracteriza por um saber pronto, desvinculado do cotidiano das pessoas que serão beneficiárias das ações. Ao contrário, tem como eixo orientador o empoderamento dos sujeitos a partir do desvelar de sua realidade social, possibilitada a partir da aquisição de novos conhecimentos, do desenvolvimento da consciência crítica e do reconhecimento de suas habilidades para intervir sobre a realidade em que vive. Nessa perspectiva, considera-se que educadores e a população possuem saberes complementares e, desse modo, o processo educativo deve ser sobretudo integrador (SESC, 2005).

### **3.4.3 Princípio 3: Garantia da construção compartilhada do conhecimento a partir da pesquisa participante e sistematização de experiências e do conhecimento.**

Em todo processo educativo, apreender e produzir conhecimento são elementos centrais no ciclo de aprendizagens que, por sua vez, deve ser capaz de articular a teoria e a prática, entre o conhecimento histórico construído e as experiências e saberes dos educandos e educandas. (SECRETARIA-GERAL, 2014).

Nos espaços educativos, onde não há a imposição técnica do conhecimento, todos podem ser protagonistas, levando-se em consideração que todos possuem saberes atrelados às suas experiências cotidianas e crenças. Seguindo essa metodologia, o conhecimento é construído respeitando a diversidade e a heterogeneidade dos grupos.

Através do método de pesquisa participante desenvolve-se uma relação dialética entre informações de campo; teoria; diálogo com os sujeitos; e o confronto com outras pesquisas e a sistematização de experiência e conhecimentos, buscando aprendizagens críticas a partir das experiências vivenciadas (SESC, 2005).

### **3.4.4 Princípio 4 – Assegurar que os profissionais responsáveis por facilitar o trabalho formativo, tenham competência técnica para a função.**

É fundamental que os profissionais possuam habilidades necessárias à função de Educador, que vai além da formação acadêmica. É importante que o educador tenha uma postura ético-política, identificação com o trabalho social e capacidade de articulação para implementar o seu trabalho,

contribuindo tecnicamente para o rompimento de barreiras culturais, oportunizando a comunicação através do diálogo e da escuta, para uma construção coletiva do conhecimento (SESC, 2005).

#### **3.4.5 Princípio 5: Zelar pela qualidade do planejamento das ações educativas, partindo da realidade concreta dos educandos.**

O planejamento refere-se aos aspectos teóricos operacionais, ou seja, a seleção das atividades necessárias para atender questões determinadas, levando em conta os condicionantes impostos a cada caso (recursos, prazos e outros). Diz respeito também à decisão sobre os caminhos a serem percorridos (BAPTISTA, 2003).

Para ser eficaz, o planejamento precisa se aproximar das reais necessidades dos envolvidos na formação. Se faz necessário conhecer as condições de vida, interesses, necessidades e o território onde vive a clientela. A partir desse conhecimento prévio, selecionam-se os materiais norteadores, para definir junto aos sujeitos, os objetivos, conteúdos, formular metas a serem alcançadas e os indicadores de avaliação de todo o processo formativo (SESC, 2005).

#### **3.4.6 Princípio 6: Atuação pautada no fortalecimento de habilidades e emancipação das pessoas.**

O desenvolvimento crítico para a tomada de consciência implica ultrapassar a esfera de apreensão da realidade para chegar a uma esfera crítica. Quanto mais elevado o nível de conscientização maior a capacidade de “desvelamento” da realidade (SECRETARIA-GERAL, 2014).

A prática educativa deve priorizar o desenvolvimento de habilidades e competências dos indivíduos para a atuação coletiva. É relevante fazer uso de instrumentos que permitam o questionamento, o diálogo e o confronto de ideias, tendo por objetivo, a apropriação do conhecimento e o fortalecimento da atuação coletiva para a conquista de sua autonomia. As ações devem estimular reflexões, fortalecer a autoestima e autoconfiança, capacitando os sujeitos para intervir sobre sua realidade, reforçando as ações comunitárias (SESC, 2005).

#### **3.4.7 Princípio 7 – Adoção de critérios para o monitoramento e avaliação da prática educativa.**

A avaliação é um processo necessário que contribui com a tomada de decisões, de forma a verificar se os processos implementados vão atingir os objetivos propostos. Para Baptista

(2003), a avaliação corresponde à análise dos resultados, possibilitando a adequação do planejamento. Nele, é importante adotar critérios para a efetividade dos resultados. Um material didático pautado nos princípios e fundamentos da educação popular não dá espaço para o engessamento das práticas, ele será um material construído com o grupo.

A partir desses princípios, entende-se que é possível vislumbrar a elaboração de um material de formação para os projetos de REURB, um instrumento norteador, com dados sintetizados, para condução dos trabalhos junto comunidade, ou seja, para as populações ocupantes dos núcleos informais impactados, esse guia poderá contribuir com o processo educativo/formativo, mas requer uma análise de equipe técnica, para avaliação de sua efetividade junto ao público estratégico, uma vez que os perfis, necessidades e cenários de atuação são diferenciados.

Outro aspecto importante a ser salientado é que mesmo contendo um guia referencial, a sistematização do material didático a ser utilizado na formação deve ser específica para cada grupo, levando em consideração os interesses e experiências dos sujeitos ali representados.

### 3.5 CONTEÚDOS MÍNIMOS PARA QUALIFICAÇÃO E FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

Toda prática educativa deve ser orientada por uma análise da realidade, para que as ações tenham efetividade. Deve ser estruturada por uma programação condizente com os objetivos que se pretende alcançar.

A proposta dos conteúdos aqui desenvolvidos, será confrontada a partir das experiências que os sujeitos forem trazendo. Por isso entende-se que cada experiência construída a partir desses conteúdos será diferente, considerando que os sujeitos e os lugares também são diferentes.

Da mesma forma, os conteúdos devem estar relacionados aos temas de interesse dos sujeitos, observando as particularidades e as necessidades da população envolvida, não perdendo de vista, os princípios formulados para a qualificação dos processos formativos voltados para a sociedade civil, que tem por base a educação popular.

Serviu-nos de base para a definição dos conteúdos, os apontamentos de Paulo Freire (1993), que nos orienta que o papel do educador democrático não é dar respostas, mas sim, socializar o conhecimento e ajudar a formular perguntas, instigando os indivíduos a refletir, inquietando-os para o debate consciente de sua ação política em uma relação dialógica.

Para Freire (2004) é a partir dos conteúdos propostos que acontece a investigação dos sujeitos em relação à realidade concreta da qual o sujeito faz parte. O método freiriano cria a problematização do tema gerador, composto por temas que por vezes mantêm estruturas já

existentes, estabelecendo uma relação de correspondência com o contexto histórico do qual os sujeitos fazem parte, buscando, na realidade social, a superação do conhecimento abstrato e dedutivo dessa mesma realidade.

Por isso, compreende-se que, para uma visão integral do processo de REURB, faz-se necessário a abordagem de temas que permitam a construção do conhecimento sobre fatores econômicos, culturais e sociais que se relacionam à temática da Regularização Fundiária.

**a) Processo de acumulação capitalista e questão social;**

O modo de produção capitalista surge na Europa Ocidental a partir do século XVI em seu estágio comercial e se consolida nas últimas décadas do século XVIII atingindo um estágio industrial-concorrencial. É importante destacar que “a produção capitalista é essencialmente produção de mais-valia” (MARX, 1985, p. 105). A mais-valia é a diferença “entre o valor produzido pelo operário e o valor de sua própria força de trabalho”. O lucro é a força motriz do capitalismo de modo geral (NETTO; BRAZ, 2006, p. 96).

Compreende-se que o desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a ‘questão social’ – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações do termo. A questão social é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo (NETTO, 2011, p. 157).

É importante eleger uma teoria consistente que permita compreender a história do espaço urbano e seu movimento, uma vez que a questão urbana é indissociável à lógica da rentabilidade do capital e obedece à lógica mercadológica. Se faz necessário compreender as transformações da sociedade, e a forma como os movimentos do capital no espaço urbano condicionam a ocupação e formação da cidade.

**b) O direito à Cidade;**

Para a compreensão do direito à cidade é importante apreender o conceito formulado pelo filósofo marxista francês Henri Lefebvre em seu livro *Direito à Cidade*, publicado em 1968. A proposta do autor sobre o direito à cidade consiste na desconfiância da democracia da forma como ela está posta. Ao se referir ao direito à cidade, Lefebvre enfatiza a vida urbana, os locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses locais (LEFEBVRE, 2008, p.139).

Outra dimensão do direito à cidade, segundo Cavallazzi (2011) mais próxima do campo jurídico, diz respeito aos direitos (direito à moradia, educação, trabalho, saúde, serviços

públicos, lazer, segurança, transporte público, meio ambiente sadio e patrimônio cultural, histórico e paisagístico). Esse conjunto articulado de direitos constitui um feixe complexo cujo núcleo é o direito à cidade.

Em contraponto Harvey (2014) destaca que o direito à cidade é, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com nossos mais profundos desejos.

**c) Processo de apropriação da Terra;**

No Brasil, como também em outros lugares do mundo, a propriedade sempre foi foco de tensões. Desde os primórdios da colonização, sobretudo diante do sistema clientelista das sesmarias, a distribuição de terra foi desigual. A Lei de Terras em 1850, determinou que a aquisição da propriedade se daria mediante compra e venda com pagamento em dinheiro, excluindo, assim, grande parcela da população brasileira, fazendo eclodir, na maioria dos municípios brasileiros, habitações em situações precárias, especialmente em favelas, hoje denominadas comunidades (TARTUCE, 2018).

**d) Formação de assentamentos irregulares;**

A ocupação irregular do território urbano é um problema mundial. O Brasil experimentou a partir da segunda metade do século passado, um crescimento urbano acelerado que gerou forte demanda por bens e serviços de caráter social. Aliado a esse quadro, o crescente processo de mercantilização das terras urbanas tornou-as cada vez mais valorizadas como ativos financeiros. O resultado foi a proliferação de aglomerações precárias, que passaram a ser a única opção de moradia para milhões de pessoas, tanto no centro quanto na periferia das cidades (GOMES E STEINBERGER, 2016).

Torna-se necessário compreender que a pobreza e a desigualdade social são fatores fundamentais para o surgimento e o agravamento da crise de moradias e para a formação dos assentamentos humanos. Com o aumento do déficit habitacional no Brasil, causado pela urbanização, aumentou a dificuldade de acesso à terra urbanizada, pela população mais pobre e excluída.

De acordo com o IBGE (2012), a irregularidade fundiária urbana já alcançou os 31,8% dos 56 milhões de domicílios urbanos e, por esse motivo, vem a ser considerada um fenômeno estrutural urbano que merece atenção, porque a proliferação de ocupações irregulares é fator

que potencializa os problemas urbanos e atinge grande parte da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

e) Programas habitacionais implantados no Brasil;

A orientação quanto aos programas habitacionais é de suma importância para a compreensão do déficit habitacional. Dentre os principais programas habitacionais destacam-se o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criados com o objetivo de minimizar a crise de moradia. É válido ressaltar que esses programas não conseguiram reduzir o déficit habitacional para as classes de mais baixa renda e aumentou as desigualdades socioespaciais.

De acordo com Silva (2012), o PMCMV foi uma forma de aquecer o mercado da construção civil, criado para minimizar os efeitos da crise econômica mundial que ocorreu na maioria dos países.

f) Movimento Nacional da Reforma Urbana;

Todo o processo de luta pela Reforma Urbana contribuiu para a inserção do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, e para a construção da política urbana brasileira. A regularização fundiária está relacionada diretamente ao direito à moradia, inscrito no rol dos direitos sociais da Constituição Federal brasileira de 1988.

Os anos 1990, segundo Rolnik (2006), foram marcados por muitos avanços, com debates partindo da sociedade civil acerca do papel dos cidadãos na gestão, com a reestruturação de um movimento pela reforma urbana e pela constituição de um fórum. Esse movimento se fortaleceu, havendo a participação popular em orçamentos, conselhos gestores e programas de forma efetiva em diversos municípios.

Ao abordar esse conteúdo, deve-se refletir que muitas vezes a ideia de modernidade nos projetos de urbanização do país estão acompanhadas de um processo de higienização, que expulsa a população pobre das regiões mais centrais, fomentando o surgimento das periferias e de favelas e a especulação imobiliária.

**g) Estatuto da Cidade;**

O Estatuto da Cidade traz a Regularização Fundiária em diversos dispositivos, sendo uma de suas diretrizes (art. 2º, XI) e um de seus instrumentos políticos e jurídicos (art. 4º, V, “q”). Desse modo, a formação deve favorecer a reflexão sobre a instituição do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal a respeito da política urbana, que ratificou o princípio da gestão democrática da cidade, tornando o Plano Diretor Municipal o principal instrumento da política urbana, substituindo o antigo modelo tecnocrático e autoritário da história do planejamento urbano do país pela participação da sociedade nas decisões (GOULART, J. O., TERCI, E. T., & OTERO, E. V., 2016).

**h) Participação popular e social no processo de democratização do estado;**

A conquista dos direitos políticos e sociais é muito recente no Brasil e a legislação de 1988 representou uma modernização política formal, vinculada à democracia popular e participativa. Esta participação vem se materializando institucionalmente como uma espécie de acomodação da democracia formal, por meio dos Conselhos e das Conferências de direitos e políticas, nos diversos temas das políticas públicas, nas três esferas de governo (KRUGER, 2018).

**i) Legislações específicas que tratam da Regularização Fundiária - Lei 11.977/2009 e Lei 13.465/2017.**

A regularização fundiária no ano de 2009 era disciplinada pela Lei 11.977/2009, mas, em 2016, sofreu alterações pela medida provisória nº 759/2016 e passou a ser regulada pela Lei 13.465/2017, estabelecendo-se um novo regime regulatório, cujas dimensões envolvem não só a regularização fundiária urbana, como também rural, inclusive, no âmbito da Amazônia Legal. Portanto, a regularização fundiária urbana está, atualmente, disciplinada no Título II, Capítulo I, seção I da referida Lei, que estabelece as duas modalidades de regularização, sendo de interesse social e específico (BRASIL, 2017).

Ao trabalhar os marcos legais da REURB, como apresenta Tartuce (2018), o art. 10 da nova norma – objetivos da REURB, o educador poderá dialogar com o grupo e formular estratégias para uma análise crítica sobre os processos de regularização fundiária enquanto forma de consagração do direito à moradia.

### 3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideramos como objeto de estudo a qualificação da participação popular nos projetos de regularização fundiária. A pesquisa teve como objetivo definir princípios, metodologia e conteúdo para qualificação da participação popular nos processos de Regularização Fundiária - REURB, fundamentando as possibilidades emancipadoras da prática de Educação Popular.

Desse modo, as reflexões aqui reunidas demonstraram que a educação direcionada às classes populares destina-se à formação de pessoas críticas e participativas na sociedade. É sobretudo uma proposta de resistência, que visa potencializar e ampliar os saberes dos educandos no processo de produção do conhecimento, para uma análise crítica e intervenções na realidade. Para tanto, a formação da consciência crítica não é suficiente para transformar a realidade. De acordo com as ideias de Paulo Freire, é preciso se organizar para a ação política em busca de outros projetos de vida, em uma perspectiva libertadora.

A análise das cartilhas evidenciou a necessidade de impulsionar o debate na busca de alternativas que visem o fortalecimento da participação do cidadão, não apenas nos espaços de discussão dos projetos da REURB, mas em todas as políticas públicas. O ponto de partida e de resistência para superação das limitações da sociedade civil, no que se refere à reflexão crítica, é a formação continuada dos ocupantes dos núcleos informais, por meio de processos educativos que atendam aos princípios e diretrizes da Educação Popular.

Visando conhecer as abordagens utilizadas nos materiais educativos disponíveis que tratam da REURB, foram analisadas 26 cartilhas que possuem como alvo o cidadão e cartilhas direcionadas para o corpo técnico, para a condução dos projetos. Identificamos que as cartilhas se resumem a materiais de informação e não trazem em seu bojo orientações sobre a condução do processo de REURB, numa perspectiva participativa voltada para a educação popular, onde os conteúdos são trabalhados e sistematizados sempre a partir de um trabalho de campo, com questões geradoras dentro de uma dimensão dialética.

Foi identificado que as cartilhas analisadas funcionam como um guia e, tanto para um segmento quanto para outro, cumprem o seu papel de informação e não de formação.

Os resultados da análise das cartilhas revelam a existência de fatores que dificultam a autotransformação dos cidadãos pela ausência de uma relação dialética (tese-antítese-síntese) entre quem produz o material e seu público destinatário. Outro ponto importante identificado confirma que, embora os materiais apresentem uma preocupação em informar sobre o contexto

histórico da política habitacional no Brasil, persiste a necessidade de ampliação e aprofundamento sobre questões relevantes que permeiam o contexto da REURB.

No primeiro eixo sobre direito à moradia, verifica-se a ausência de debates sobre o processo de acumulação capitalista e demais problemas relativos à propriedade urbana, como por exemplo, os programas habitação, que tinham por objetivo solucionar o déficit de moradia e sofreu uma inversão de prioridades, atendendo a classe média.

No segundo eixo, formação de assentamentos irregulares, percebemos a necessidade de ampliar a discussão, apresentando inclusive aspectos sobre o fenômeno de gentrificação, de modo a fornecer subsídios ao pensamento crítico. Outra particularidade dos materiais, pouco ou não citadas nas cartilhas, diz respeito ao terceiro eixo, que buscou avaliar a mobilização social e participação popular nas etapas da REURB. Notamos uma desvinculação maior da proposta de educação popular pela ausência de diálogo com a comunidade para fortalecimento da participação popular. As cartilhas não fazem nenhuma menção a essa participação como conquista e direito adquirido.

Nesse sentido, compreendemos que as cartilhas analisadas, mesmo aquelas elaboradas a partir de um processo de formação, buscaram apenas traçar a execução dos projetos de REURB. Consideramos que, para a efetivação de processos formativos na política de Regularização Fundiária, é importante lançar mão dos princípios elencados neste trabalho como proposta para a condução das ações e atividades.

É pertinente que todos os conteúdos apontados neste artigo sejam levados para os sujeitos a partir de uma atividade que envolva a pesquisa participante, para que eles possam trazer elementos de sua realidade, fazendo com que o trabalho de confrontação com a teoria seja feito, permitindo ao educador e aos sujeitos, observar a evolução e superação entre o conhecimento que foi trazido e o conhecimento que foi construído, de modo a garantir o movimento dialético.

### 3.7 REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Helena Elpidio. Fronteiras, armadilhas e muros: contribuições teórico metodológicas para o debate sobre território. **Revista Katálysis**, v. 21, p. 261-270, 2018.

ABREU, Maria Helena Elpidio. **O viés do (neo) desenvolvimentismo no debate sobre a categoria território no serviço social**. Anais do 1º circuito de debates acadêmicos. IPEA. 2011.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** *Opin. Publica*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, Jun. 2008. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 18 Jan. 2021.

BALBIM, R. **Avanços recentes no quadro normativo federal da regularização fundiária.** planejamento e políticas públicas | ppp | n. 34 | jan./jun. 2010. disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/176>, Acesso em 17 de janeiro de 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2010.

BATALLER, M. A. S. **O estudo da gentrificação Revista Continentes (UFRRJ)**, ano 1, n. 1, 2012.

BAPTISTA, Mirian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação.** São Paulo: Veras Editora. 2003.

BONAMI, Beatrice. **A Transdisciplinariedade das Literacias Emergentes no Contemporâneo Conectado: um mapeamento do universo documental das Literacias de Mídia e Informação (MIL).** Dissertação apresentada à Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências da Comunicação, 2016.

BRANDT, Daniele Batista. **O direito à cidade em Henri Lefebvre e David Harvey: da utopia urbana experimental à gestão democrática das cidades.** Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. 2018.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas.** Brasília: 2014.

Cadernos de Formação Educação Popular e Direitos Humanos, Prefeitura de São Paulo, dezembro de 2015. disponível em [https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos\\_Formacao\\_Educacao\\_Popular.pdf](https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Educacao_Popular.pdf).

CAMPOS, Júnior Carlos T. **Valorização do Capital, na produção imobiliária: distanciamento entre preço da moradia e o do salário,** IN Imediato, Global e Total na produção do Espaço: A financeirização da cidade de São Paulo no século XXI. Organização de Paulo Cesar Xavier Pereira. São Paulo: FAUUSP, 2018.

CARRILLO, Alfonso Torres. A educação popular como prática política e pedagógica emancipadora. **Educação popular: lugar de construção social coletiva.** Petrópolis: Vozes, p. 15-32, 2013.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. **O Estatuto epistemológico do Direito Urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade.** In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (orgs.) **Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 50.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 3 ed. São Paulo: Ática, 1995.

COSTA, Lucinete Gadelha da. **Saberes e Práticas em Processos Formativos de Professores na Educação Popular**. Filosofia, política, educação, direito e sociedade 7 [recurso eletrônico] / Organizadora Solange Aparecida de Souza Monteiro. – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2019.

COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Buno. **Institucionalidade e governança na trajetória recente da política urbana brasileira: legislação e governança urbanas**. 2016.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

DUARTE, Magna Corrêa de Lima. **Direito à cidade e os instrumentos jurídicos de ordenação do solo urbano: um estudo comparado das políticas de regularização fundiária nos territórios do complexo do alemão e complexo do cruzeiro**. In BELLO, Enzo; PAROLA, Giulia; TOLEDO, Bianca R. (org). **Direito à cidade regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Multifoco. 2017. p. 311-320.

FERNANDES, Edésio. **La influencia de El misterio del capital de Hernando de Soto**. Land Lines: Volume 14, Número 1, janeiro de 2002.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FIX, Mariana. **Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil**. IE- Unicamp, Tese de doutorado, 2011.

FREIRE, P. **Política e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

FREIRE, P. **Pedagogia da Esperança**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 38. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004

FONSECA, Renata M. L.; NOGUEIRA, Kedma A.; OLIVEIRA Carolina B. **A sociedade civil nos CMAS do Espírito Santo: um longo caminho até o pleno exercício do controle social**. ARGUMENTUM, Vitória, v. 1, n. 1, p. 106-122, jul./dez. 2009. disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/16/18>. Acesso em: 13 de janeiro de 2021.

GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

GADOTTI, M. **Educação Popular, Educação Social, Educação Comunitária: conceitos e práticas diversas, cimentadas por uma causa comum**. Revista Diálogos: pesquisa em extensão universitária. IV Congresso Internacional de Pedagogia Social: domínio epistemológico. Brasília, v.18, n.1, dez, 2012.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação: um estudo introdutório**. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos Sociais e Educação**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 27-38, jan./mar. 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais na contemporaneidade**. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, maio/ago. 2011.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. STEINBERGER, Marília. **Democracia participativa na regularização fundiária urbana**: o projeto Lsomba do Pinheiro, Porto Alegre, Sociologias, ano 18, nº 41, jan/abr.2016.

GENTILI, P.; SILVA, T. T. (Orgs.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Petrópolis: Vozes, 1995. GIROUX, Henry A. **Os professores como intelectuais: rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem**. Trad. Daniel Bueno. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

GOTTSCHALG, Maria de Fátima. **Segregação socioespacial urbana e intervenção estatal**: uma abordagem geográfica social, Documento Especial – CRESS-MG, 2012.

GOULART, J; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. **Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade**. In: Revista Administração Pública — Rio de Janeiro 50(3):455-476, maio/jun. 2016.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2 ed. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. **A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI**, tradução Arthur Renzo – 1º ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

JESUS, Tanelli Fiorin. **O exercício da cidadania e o consequente respeito aos direitos humanos**. Direito em debate, Ano XXI nº 38, jul.-dez. 2012.

KRUGER, Tânia Regina; OLIVEIRA, Andréia. Trinta anos da Constituição Federal e a participação popular no SUS. **Argumentum**, v. 10, n. 1, p. 57-71, 2018.

LEAL, Rogério Gesta. **Direitos humanos no Brasil: desafios à democracia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1997.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: EDUFMG, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5 ed. São Paulo: Ed. Centauro, 2008.

LIRA, R. C. P. Remoção de Favelas, **Revista de Direito da Cidade** vol. 09, nº 3 pp. 1383-1392, 2017.

LUCENA, Hadassa Monteiro de Albuquerque, Caramelo, João Carlos Pereira e Silva, Severino Bezerra da. **Educação popular e juventude: o movimento social como espaço educacional**. Cad. Pesqui. vol.49, n. 174, Dez. 2019, ISSN 0100-1574. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/198053146754>>. Acesso em: 25 out. 2020.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MACIEL, K. F. **O pensamento de Paulo Freire na trajetória da educação popular**. Educação em Perspectiva. Viçosa, v. 2, n. 2, jul./dez. 2011.

MARICATO, E. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual Editora, 1997.

MARICATO, Ermínia et al. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, p. 121-192, 2000.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp. 1999. p. 245-259.

MENDONÇA, M. R. de S. **Diz-me com que(m) andas e te direi quem és: a relação entre as histórias em quadrinhos e seus suportes**. Anais do II Encontro Nacional de Ciências da Linguagem Aplicadas ao Ensino. João Pessoa: Idéia, p. 1.273-1.283, 2004.

MOZDZENSKI, L. P. **A cartilha jurídica: aspectos sócio-históricos, discursivos e multimodais**. Dissertação (Mestrado em Linguística) – Programa de Pós-Graduação em Letras da Universidade Federal de Pernambuco. Recife: UFPE, 2006.

NETTO, J. P. e BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2011.

PAIVA, V. **História da Educação Popular no Brasil: educação popular e educação de adultos**. São Paulo: Ed Loyola, 2003.

PEREIRA, Fabíola Andrade; ANDRADE, Vivian Galdino de. **(Re) pensando a educação popular e suas perspectivas diante da construção da escola cidadã**. Revista Eletrônica **História em Reflexão**, Dourados, v. 2, n. 3, jun. 2009. ISSN 1981-2434. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/historiaemreflexao/article/view/278>>. Acesso em: 25 out. 2020.

PEREIRA, D. de F. F.; PEREIRA, E. T. **Revisitando a história da educação popular no Brasil: em busca de um outro mundo possível**. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, SP, v. 10, n. 40, p. 72–89, 2012. DOI: 10.20396/rho.v10i40.8639807. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639807>. Acesso em: 8 jan. 2021.

PIRES, Ana. **Educação e formação ao longo da vida: análise crítica dos sistemas e dispositivos de reconhecimento e validação de aprendizagens e competências**. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2002.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. **Desafios à construção da democracia participativa no**

**Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas.** Ano/Year I n. 1 – Dez/Dec 2008.

RABELO, Desirée C.; **HERKENHOFF**, Maria Beatriz L. BORLINI, Letícia M.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território.** 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SCHIFFER, S. R. e DEÁK, C. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo, Edusp/Fupam, 1999.

SCHÖNARDIE, P. A. **A educação popular em tessitura com as políticas públicas.** Revista de Educação Popular, v. 17, n. 1, p. 28-44, 18 jun. 2018.

SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO, **Modelo de Atividade Educação em Saúde.** DN/DPD/GEP. 2005.

SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica da produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba.** Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SMITH, Neil. **New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global UrbanStrategy.** Antipode, 34(3), 2002.

SOTO, Hernando. **The other path: The economic answer to terrorism.** NewYork: Basic Books, 1989.

TAFURI, D.M.; GONÇALVES JUNIOR, L. **Fundamentos teórico conceituais da pesquisa em práticas sociais e processos educativos.** Educação Unisinos, São Leopoldo, v. 21, n. 1, p. 40-49, abr. 2017.

TATAGIBA, L. **Os Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil.** In E. Dagnino, Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2002.

TARTUCE, F. **A lei de regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade.** Pensar Revista de Ciências Jurídicas, v.23, n. 3, p. 1-23, jul/set. 2018.

TORRES, Heloisa Carvalho et al. **O processo de elaboração de cartilhas para orientação do autocuidado no programa educativo em Diabetes.** Rev. bras. Enferm, Brasília, v. 62, n. 2, p. 312-316, abr. 2009. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71672009000200023&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672009000200023&lng=pt&nrm=iso)>. Acessos em 08 jan. 2021.

VARGAS, Tatiane Moreira de. **Serviço Social e Educação Popular: caminhos que se cruzam na direção de processos emancipatórios.** (Tese de doutorado). Porto Alegre: PUC/RS, 2014.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

Z Aidan, Samir Ramos. **A pertinência de se abordar o direito à cidade sob uma perspectiva marxista.** In BELLO, Enzo; PAROLA, Giulia; TOLEDO, Bianca R. (org). **Direito à cidade regularização fundiária.** Rio de Janeiro: Multifoco. 2017. p. 377-382.

ZITKOSKI, Jaime José. **Educação popular e movimentos sociais na América Latina: o desafio da participação cidadã.** Educação, v. 42, n. 1, jan./abr. 2017. ISSN 1984-6444 Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reveducacao/issue/view/1172>>. Acesso em: 25 out. 2020.

Cartilhas:

Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. **Regularização Fundiária Urbana (REURB).** 2019. <http://www.al.rs.gov.br/>. Acessado dia 13/02/2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente / 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural.** – Brasília: MPF, 2017. <http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>. Acesso dia 13/01/2021.

BRASIL. Instituto Chico Mendes – ICMBio MMA. **Cartilha de Regularização Fundiária de unidade de conservação federais.** 2011. [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/cartilha\\_de\\_regularizacao\\_fundiaria.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/cartilha_de_regularizacao_fundiaria.pdf). Acessado dia 12/03/2021.

BRASIL. **O ribeirão e seu território tradicional:** regularização fundiária em terras da União / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Secretaria do Patrimônio da União. – Brasília: Ipea, 2016. <http://www.ipea.gov.br>. Acessado dia 13/03/2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. REURB - **Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465, de 2017.** 2019. <http://www.capacidades.gov.br/>. Acessado dia 15/03/2021.  
Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Projeto Área Legal: regularização fundiária urbana e rural.** 2019. <https://www.sinoreg-es.org.br>. Acessado dia 15/03/2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana:** como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010. <http://www.capacidades.gov.br/>. Acessado dia 15/03/2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009** - Ministério das Cidades Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2013. <http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/06/Cartilha-lei-11977-Regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundiaria.pdf>. Acessado dia 13/03/2021.

Confederação Nacional de Municípios – CNM. **Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social:** dificuldades e perspectivas para o Ente municipal – Brasília: CNM, 2014. [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br). Acessado dia 13/02/2021.

FIP - Fundação Israel Pinheiro. **Regularização Fundiária, Cidadania e Desenvolvimento na Região Metropolitana de BH.** Conforme Lei Federal 13.465/2017. Belo Horizonte. 2019. <https://www.israelpinheiro.org.br/wp-content/uploads/2019/05/RegularizacaoFundiarria.pdf>. Acessado dia 13/03/2021.

GDF - Governo do Distrito Federal. **Cartilha de Orientações Regularização Fundiária. 2017.** <http://www.portaldaregularizacao.seduh.df.gov.br/docs/CARTILHAS%20DE%20REGULARIZA%C3%87%C3%83O.pdf>. Acessado dia 13/12/2020.

Governo do Maranhão - **MANUAL PRÁTICO DA REURB/MA.** 2019. <https://secid.ma.gov.br/files/2019/11/MANUAL-PRA%CC%81TICO-DA-REURB-MA-FINAL.pdf>. Acessado dia 13/02/2021.

Governo do Estado do Espírito Santo – **Programa Morar Legal: Manual de Orientação ao município.** 2012.

IJSN - Governo do Espírito Santo. **Regularização Fundiária** - Guia de orientação para áreas de ocupação consolidadas. Abril de 2007. [http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20120822\\_cartilharegularizaaofundiaria.pdf](http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20120822_cartilharegularizaaofundiaria.pdf). Acessado dia 15/02/2021.

IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves. Governo do Espírito Santo. **Regularização fundiária. Guia de orientação para áreas de ocupação consolidadas sob a égide da lei federal nº 11.977/09.** Vitória, ES, 2016. [http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20161026\\_ij01437\\_regularizacao\\_fundiaria\\_2016\\_.pdf](http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20161026_ij01437_regularizacao_fundiaria_2016_.pdf). Acessado dia 13/01/2021.

Legaliza Brasil. **Regularização Fundiária minha terra legal** – 2019. <https://minhaterralegal.com.br/>. Acessado dia 12/02/2021.

DE GODOY, Fernando Henrique Rovere. A regularização fundiária urbana de acordo com a Lei 13.465/2017: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. <https://academia.irib.org.br/hom/handle/123456789/1203>, 2017. <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/2017%20-%20Cartilha%20regulariza%C3%A7%C3%A3o%20fund%C3%A1ria.pdf>. Acessado dia 13/01/2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO IMPLEMENTAR** - 2011 - [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRScartilha\\_regularizacao\\_fundiria.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRScartilha_regularizacao_fundiria.pdf). Acessado dia 10/02/2021.

MOURA. Jocsã Araujo - **Regularização Fundiária e seus aspectos práticos.** 2019. <http://www.allprinteditora.com.br/regularizacao-fundiaria-urbana-e-seus-aspectos-praticos>. Acessado dia 13/03/2021.

PROEXT - Projeto de Extensão. Universidade Federal do Tocantins - UFT. **Regularização Fundiária:** Direito à cidade e participação no município de Palmas - TO. 2014.

<https://ww2.uft.edu.br/index.php/noticias/13727-alunos-de-novo-acordo-visitam-a-uft>.  
Acessado dia 13/03/2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Regularização Fundiária Conjunto Habitacional**. 2016. <https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/> Acessado dia 23/03/2021.

PREFEITURA DE SÃO SEBASTIÃO. São Paulo. **Regularização Fundiária Interesse Específico (REURB-E). 2019**.

[http://www.saosebastiao.sp.gov.br/reg\\_fundiaria.asp](http://www.saosebastiao.sp.gov.br/reg_fundiaria.asp). Acessado dia 13/02/2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. **Regularização Fundiária**.  
[http://oldsite.canoas.rs.gov.br/uploads/midia/5176/cartilha\\_regularizacao\\_fundiaria.pdf](http://oldsite.canoas.rs.gov.br/uploads/midia/5176/cartilha_regularizacao_fundiaria.pdf)

SEDA - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário. Governo de Minas Gerais - **Desenvolvimento Agrário: regularização Fundiária**. CAMG – Cidade Administrativa de Minas Gerais. Rodovia Prefeito Américo Gianetti, 4001. Serra Verde. Edifício Gerais, 11º andar - CEP 31.630-901 Belo Horizonte / MG. - 2014. [www.agrario.mg.gov.br](http://www.agrario.mg.gov.br). Acesso dia 12/01/2021.

SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. COHAB São Paulo. **Minha Heliópolis Regularização fundiária e de titularidade social**. 2017.

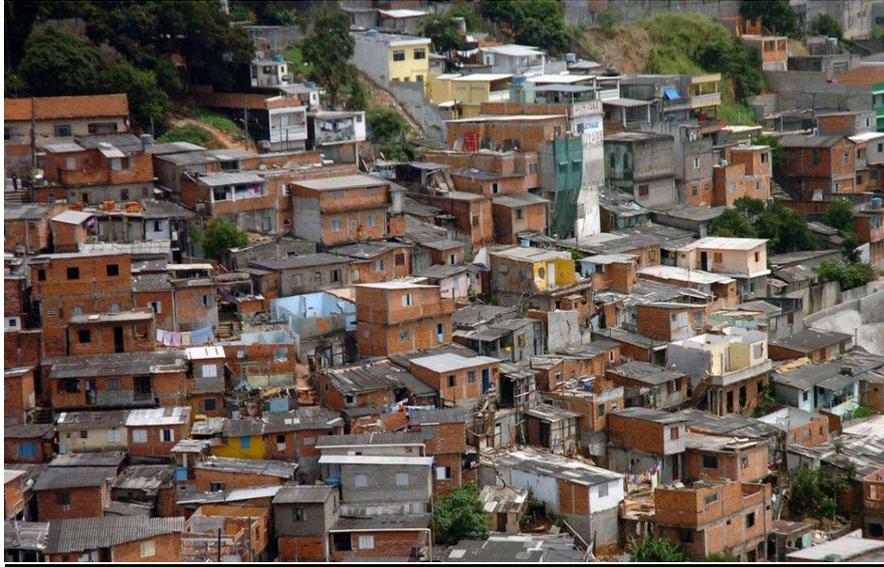
[http://cohab.sp.gov.br/Editais/docs/cartilha\\_HELIOPOLIS.pdf](http://cohab.sp.gov.br/Editais/docs/cartilha_HELIOPOLIS.pdf). Acesso dia 13/03/2021.

TERRACAP - Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal. Governo do Distrito Federal -Secretaria de Desenvolvimento Econômico. **Cartilha de Regularização de Entidades Religiosas**. 2018. <https://terracpa.df.gov.br>. Acessado dia 13/03/2021.

TJ/RN - Tribuna de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte - **Cartilha Regularização Fundiária Urbana**. 2017. <http://www.tjrn.jus.br/>. Acessado dia 13/02/2021.

**5 APENDICE A**

**GUIA DE PROCEDIMENTOS  
EDUCAÇÃO POPULAR PARA BENEFICIÁRIOS DOS PROJETOS DE  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.**



**KELLY LUCAS SANTIAGO**

**VITÓRIA  
2021**

## APRESENTAÇÃO

Este Guia de Procedimentos nasceu a partir da pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável (PPGES), da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), denominada “Qualificação da Participação Popular nos Projetos de Regularização Fundiária Urbana – REURB”, sob a orientação do Prof. Dr. Gilton Luís Ferreira. Seu objetivo é auxiliar os processos formativos dos beneficiários dos projetos de Regularização Fundiária Urbana – REURB, contribuindo para o aprimoramento técnico das equipes de educadores populares e demais interessados na qualificação da população beneficiária dos projetos de regularização fundiária.

A trajetória da participação popular nas políticas urbanas no Brasil sofreu alternâncias entre avanços democráticos e períodos de retrocessos. Um exemplo do retrocesso recente está no Decreto nº 9.759/2019 que determinou a extinção dos órgãos colegiados de participação popular na administração pública federal, representando o desmonte dos canais participativos e o desrespeito à legislação brasileira (SERAFIM, 2019).

No sentido inverso, este material pretende auxiliar os processos educativos ancorados nos princípios da educação popular, como um instrumento de apoio e fortalecimento às práticas educativas democráticas, ou seja, um fio na trama dos processos sociais que necessitam de permanente reflexão, aprofundamento e construção de novos conhecimentos, visando uma atuação popular mais efetiva e com maior qualidade.

O guia ressalta a importância do planejamento para a boa estruturação de um programa de capacitação, lembrando que não existe um modelo ideal de capacitação, mas uma forte necessidade de se identificar as especificidades da comunidade onde será implantado o projeto de REURB, levando em consideração conhecimentos, experiências e pontos de vista dos diferentes atores envolvidos.

Apresenta, também, eixos temáticos ordenados de forma a possibilitar a construção de conhecimentos acerca da complexidade histórica em torno da propriedade da terra no Brasil e seus desdobramentos até os dias atuais, considerando os aspectos sociais, políticos e econômicos que envolvem o processo. Contém sugestões de atividades que podem ser desenvolvidas no decorrer das diversas experiências e demandas apresentadas pelos grupos.

Por fim, apresentamos alguns métodos para amparar as reflexões que podem ser utilizados nos programas de capacitação como rodas de conversa, ecomapa, mapa mental e técnicas de trabalho de campo, visando a ampliação do conhecimento acerca dos principais temas relacionados à política de Habitação e Regularização Fundiária, mas que deverão ser adaptados

e adequados à realidade de cada grupo. Nossa intenção é que este material sirva de fonte de inspiração para as equipes técnicas e de promoção do protagonismo dos beneficiários do REURB.

## 1 O QUE É REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA - REURB

Segundo a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, a Regularização Fundiária Urbana (REURB) é o procedimento por meio do qual se garante o direito à moradia daqueles que residem em assentamentos informais, localizados nas áreas urbanas, e consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, podendo ser classificada como de interesse social (REURB-S) e de interesse específico (REURB-E), servindo para compatibilizar o registro de imóveis com a realidade. O produto da REURB é um direito real registrado no cartório de imóveis, garantindo a segurança jurídica na posse para o morador do imóvel regularizado<sup>5</sup>.

De acordo com Ravera (2017), a população das cidades cresceu de forma acelerada resultando na escassez de moradia para a grande massa de trabalhadores, ampliando a problemática da habitação popular, sendo considerada uma questão social, já que não existia condição salarial para a aquisição da moradia por parte dos trabalhadores e o Estado não oferecia nenhum subsídio para resolver esta questão. A autora aponta ainda que uma das soluções encontradas pelos trabalhadores foi a ocupação de terrenos urbanos que os levou a autoconstrução de suas moradias à margem do governo e da lei, formando, assim, as denominadas favelas.

Em 2009, a política foi disciplinada pela Lei 11.977/2009, mas sofreu alterações em 2016 e passou a ser regulada pela Lei 13.465/2017, estabelecendo-se um novo regime regulatório cujas dimensões envolvem não só a regularização fundiária urbana como também rural, inclusive no âmbito da Amazônia Legal. Atualmente, a regularização fundiária urbana está disciplinada no Título II, Capítulo I, seção I da referida Lei, que estabelece, conforme dito anteriormente, as modalidades de interesse social e específico.

Mais do que um procedimento para regularização do formato legal da posse da terra, Balbim (2010) esclarece que a regularização fundiária se constitui em uma ação de reconhecimento de direitos. Entretanto, ela não se encerra na complexa questão jurídica da terra, pois os direitos associados a usos, como no caso da moradia, dependem da regularização de todos os aspectos envolvidos para efetivar-se plenamente conforme o direito constitucional.

---

<sup>5</sup> Fonte: <https://www.capacidades.gov.br/dicionario/index/letra/r>

Para que a regularização fundiária seja plena, a regularização patrimonial deve ser articulada à urbanística, o que implica a execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários. Além disso, a regularização fundiária deve propiciar a compatibilização do direito à moradia com a recuperação de áreas degradadas e com a preservação ambiental (BRASIL, 2010).

## 2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA PRÁTICA EDUCATIVA NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (REURB-s).

As ações educativas para alcançarem êxito precisam considerar que a Educação Popular possui como princípios: dialogicidade, amorosidade, conscientização, transformação da realidade local e do mundo, partir da realidade concreta, construção do conhecimento, pesquisa participante e sistematização de experiências e do conhecimento (BRASIL, 2014). A seguir, apresentaremos alguns princípios orientadores das práticas educativas a serem desenvolvidas nos projetos de REURB, visando uma atuação mais crítica das comunidades envolvidas.

### **Princípio 1 – Reconhecimento do cidadão como sujeito portador de direitos.**

É de suma importância reconhecer os direitos e garantias fundamentais do cidadão que se dividem em direitos e deveres individuais e coletivos, expressando que todos somos iguais perante a lei, sem nenhuma distinção. Os direitos sociais estabelecidos no artigo 6º da Constituição de 1988 são: direitos à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e a assistência aos desamparados. Já os direitos políticos, garantem ao cidadão o direito ao voto direto e secreto, com valor igual para todos e o direito de ser candidato nas eleições.

### **Princípio 2 – Defesa de processos educativos que tenham por base a educação popular.**

Na educação popular, para que os processos formativos tenham êxito, é preciso levar em conta o saber popular, reconhecendo que todas as pessoas têm uma história pessoal e coletiva e um conhecimento sobre sua realidade. É necessário que a equipe técnica empreenda esforços no sentido de identificar e compreender o sistema de crenças e valores dos sujeitos a fim de

estabelecer estratégias para, através do diálogo, reformular de forma dinâmica essas concepções para promover mudanças.

**Princípio 3 – Garantia da construção compartilhada do conhecimento a partir da pesquisa participante e sistematização de experiências e do conhecimento.**

Em todo processo educativo é importante conhecer os sujeitos e seus contextos antes de planejar a atividade educativa, garantindo a utilização real de suas informações e experiências como critérios para eleição de prioridades dos conteúdos das atividades, de modo a assegurar a consonância da ação com os interesses e necessidades expressas da clientela. A ação educativa deve permitir uma aprendizagem partilhada pela clientela e equipe técnica, onde ambos aprendam a se envolver ativamente nos problemas da localidade, adquirindo, juntos, conhecimentos necessários ao estabelecimento de um diálogo onde se articula o saber estruturado e experiência vivida.

**Princípio 4 – Assegurar que os profissionais responsáveis por facilitar o trabalho formativo tenham competência técnica para a função.**

Terão maior sucesso as ações voltadas à abordagem multidisciplinar. É fundamental que os profissionais possuam habilidades necessárias à função de Educador, que vai além da formação acadêmica. A capacitação da equipe é de extrema importância, mas além de possuir competência técnica é fundamental que o educador tenha uma postura ético-política, se identifique com o trabalho social, tenha capacidade de articulação para implementar o seu trabalho, contribuindo tecnicamente para o rompimento de barreiras culturais, oportunizando a comunicação através do diálogo e da escuta, para uma construção coletiva do conhecimento.

**Princípio 5 – Zelar pela qualidade do planejamento das ações educativas, partindo da realidade concreta dos educandos.**

A seleção dos métodos de trabalho deve priorizar aqueles que permitam motivar e, para isso, precisam estar em consonância com os modos de vida da população a que se destinam. As decisões devem ser conjuntas entre clientela e equipe técnica. Uma estratégia educacional crítica e interativa deixa de ser um processo organizado de persuasão e passa a ser um meio de construção compartilhada do conhecimento.

**Princípio 6 – Atuação pautada no fortalecimento de habilidades e emancipação das pessoas.**

A prática educativa deve priorizar o desenvolvimento de habilidades e competências dos indivíduos para a atuação coletiva. É relevante fazer uso de instrumentos que permitam o questionamento, o diálogo e o confronto de ideias, tendo por objetivo, a apropriação do conhecimento e o fortalecimento da atuação coletiva para a conquista de sua autonomia. As ações devem estimular reflexões, fortalecer a autoestima e autoconfiança, capacitando os sujeitos para intervir sobre sua realidade, reforçando as ações comunitárias.

**Princípio 7 – Adoção de critérios para o monitoramento e avaliação da prática educativa.**

A avaliação é um mecanismo necessário em todos os processos educativos que favoreçam a tomada de decisões e organização política para a superação dos problemas. Monitorar e avaliar processos constitui-se numa estratégia de empoderamento dos envolvidos, contribuindo para a democratização das informações e das decisões que realimentam a formulação e implementação de ações que, por sua vez, buscam a alteração das situações-problemas identificadas.

### 3 PLANEJAMENTO DAS AÇÕES EDUCATIVAS

Para garantir a qualidade da prática educativa e incrementar a formação dos profissionais nela envolvidos, é importante que o planejamento seja feito de forma conjunta – técnicos e população, contemplando as especificidades de cada comunidade.

**AÇÃO 1 – Identificação do território e dos problemas que se quer transformar.**

Aqui se assinala a importância de realizar reuniões, entrevistas e oficinas com lideranças comunitárias, representantes de associações não governamentais e com organismos governamentais. Estes encontros terão como principais objetivos conhecer o território onde acontecerão as intervenções, levantar dados acerca da realidade local, compreender como se encontra organizada a comunidade do território em tela e reconhecer os seus principais problemas, identificando, concomitantemente, potenciais parceiros.

## **AÇÃO 2 – Definição de estratégias e ações para intervenção.**

Este é o momento da análise da viabilidade das ações, refletindo sobre os obstáculos e recursos para garantir que a formulação das ações educativas esteja em consonância com as necessidades e os interesses do público participante. Algumas perguntas podem auxiliar nesta etapa.

1. Quais os principais problemas da comunidade?
2. O que pretendemos modificar?
3. Quais são os obstáculos?
4. Quais as condições e potencialidades para impulsionar a proposta educativa?

## **AÇÃO 3 – Elaboração do planejamento das ações educativas.**

Nesse momento, é importante considerar de forma cuidadosa todos os elementos contidos em cada etapa do processo de planejamento: a) Análise ambiental: perfil do grupo (etário, socioeconômico, etc.), características do território, recursos disponíveis, problemas existentes, possíveis parceiros; b) Determinação dos objetivos: a partir da situação-problema que se pretende tratar e dos recursos disponíveis, detalhar os objetivos se pretende atingir; c) Definição das metas: elencar as principais tarefas a serem desenvolvidas, bem como os instrumentos e recursos necessários para realizá-las; d) Métodos de monitoramento e avaliação: definir os instrumentos e procedimentos de análise das ações desenvolvidas e a forma de avaliação dos resultados alcançados. O plano deve conter um cronograma detalhado de execução da proposta educativa adotada.

## **4 CONTEÚDOS MÍNIMOS PARA QUALIFICAÇÃO E FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.**

É importante ter em mente que toda prática educativa deve ser orientada por uma análise da realidade para que as ações tenham efetividade. Deve ser estruturada por uma programação condizente com os objetivos que se pretende alcançar. A proposta dos conteúdos aqui desenvolvidos, será confrontada a partir das experiências que os sujeitos forem trazendo. Por isso entende-se que cada experiência construída a partir desse conteúdo será diferente, uma vez que os sujeitos também o são.

Da mesma forma, os conteúdos devem estar relacionados aos temas de interesse dos sujeitos, observando as particularidades e as necessidades da clientela, não perdendo de vista os princípios formulados para a qualificação dos processos formativos voltados para a sociedade civil, que tem por base a educação popular. Para uma visão integral do processo de REURB, faz-se necessário a abordagem de temas que permitam a construção do conhecimento sobre fatores econômicos, culturais e sociais que se relacionam à temática da Regularização Fundiária.

### **EIXO 1 – Processo de acumulação capitalista e questão social;**

O modo de produção capitalista surge na Europa Ocidental a partir do século XVI em seu estágio comercial e se consolida nas últimas décadas do século XVIII atingindo um estágio industrial-concorrencial. É importante destacar que “a produção capitalista é essencialmente produção de mais-valia” (MARX, 1985, p. 105). A mais-valia é a diferença “entre o valor produzido pelo operário e o valor de sua própria força de trabalho”. O lucro é a força motriz do capitalismo de modo geral (NETTO; BRAZ, 2006, p. 96).

Compreende-se que o desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a ‘questão social’ – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações do termo. A questão social é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo (NETTO, 2011, p. 157).

É importante eleger uma teoria consistente que permita compreender a história do espaço urbano e seu movimento, uma vez que a questão urbana é indissociável à lógica da rentabilidade do capital e obedece à lógica mercadológica. Se faz necessário compreender as transformações da sociedade, e a forma como os movimentos do capital no espaço urbano condicionam a ocupação e formação da cidade.

### **EIXO 2 – O direito à Cidade;**

Para a compreensão do direito à cidade é importante apreender o conceito formulado pelo filósofo marxista francês Henri Lefebvre em seu livro *Direito à Cidade*, publicado em 1968. A proposta do autor sobre o direito à cidade consiste na desconfiância da democracia da forma como ela está posta. Ao se referir ao direito à cidade, Lefebvre enfatiza a vida urbana, os locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses locais (LEFEBVRE, 2008, p.139).

Outra dimensão do direito à cidade, segundo Cavallazzi (2011) mais próxima do campo jurídico, diz respeito aos direitos (direito à moradia, educação, trabalho, saúde, serviços públicos, lazer, segurança, transporte público, meio ambiente sadio e patrimônio cultural, histórico e paisagístico). Esse conjunto articulado de direitos constitui um feixe complexo cujo núcleo é o direito à cidade.

Em contraponto, Harvey (2014) destaca que o direito à cidade é muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com nossos mais profundos desejos.

### **EIXO 3 – Processo de apropriação da Terra;**

No Brasil, como também em outros lugares do mundo, a propriedade sempre foi foco de tensões. Desde os primórdios da colonização, sobretudo diante do sistema clientelista das sesmarias, a distribuição de terra foi desigual.

A Lei de Terras em 1850, determinou que a aquisição da propriedade se daria mediante compra e venda com pagamento em dinheiro, excluindo, assim, grande parcela da população brasileira, fazendo eclodir, na maioria dos municípios brasileiros, habitações em situações precárias, especialmente em favelas, hoje denominadas comunidades (TARTUCE, 2018).

### **EIXO 4 – Formação de assentamentos irregulares;**

A ocupação irregular do território urbano é um problema mundial. O Brasil experimentou a partir da segunda metade do século passado, um crescimento urbano acelerado que gerou forte demanda por bens e serviços de caráter social. Aliado a esse quadro, o crescente processo de mercantilização das terras urbanas tornou-as cada vez mais valorizadas como ativos financeiros. O resultado foi a proliferação de aglomerações precárias, que passaram a ser a única opção de moradia para milhões de pessoas, tanto no centro quanto na periferia das cidades (GOMES E STEINBERGER, 2016).

Torna-se necessário compreender que a pobreza e a desigualdade social são fatores fundamentais para o surgimento e o agravamento da crise de moradias e para a formação dos assentamentos humanos. Com o aumento do déficit habitacional no Brasil, causado pela urbanização, aumentou a dificuldade de acesso à terra urbanizada, pela população mais pobre e excluída.

De acordo com o IBGE (2012) a irregularidade fundiária urbana já alcançou os 31,8% dos 56 milhões de domicílios urbanos e, por esse motivo, vem a ser considerada um fenômeno estrutural urbano que merece atenção, porque a proliferação de ocupações irregulares é fator que potencializa os problemas urbanos e atinge grande parte da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

#### **EIXO 5 – Programas habitacionais implantados no Brasil;**

A orientação quanto aos programas habitacionais é de suma importância para a compreensão do déficit habitacional. Dentre os principais programas habitacionais destacam-se o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criados com o objetivo de minimizar a crise de moradia. É válido ressaltar que esses programas não conseguiram reduzir o déficit habitacional para as classes de mais baixa renda e aumentou as desigualdades socioespaciais.

De acordo com Silva (2012), o PMCMV foi uma forma de aquecer o mercado da construção civil, criado para minimizar os efeitos da crise econômica mundial que ocorreu na maioria dos países.

#### **EIXO 6 – Movimento Nacional da Reforma Urbana;**

Todo o processo de luta pela Reforma Urbana contribuiu para a inserção do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, e para a construção da política urbana brasileira. A regularização fundiária está relacionada diretamente ao direito à moradia, inscrito no rol dos direitos sociais da Constituição Federal brasileira de 1988.

Os anos 1990, segundo Rolnik (2006), foram marcados por muitos avanços, com debates partindo da sociedade civil acerca do papel dos cidadãos na gestão, com a reestruturação de um movimento pela reforma urbana e pela constituição de um fórum. Esse movimento se fortaleceu, havendo a participação popular em orçamentos, conselhos gestores e programas de forma efetiva em diversos municípios.

Ao abordar esse conteúdo, deve-se refletir que muitas vezes a ideia de modernidade nos projetos de urbanização do país estão acompanhadas de um processo de higienização, que expulsa a população pobre das regiões mais centrais, fomentando o surgimento das periferias e de favelas e a especulação imobiliária.

**EIXO 7 – Estatuto da Cidade.**

O Estatuto da Cidade traz a Regularização Fundiária em diversos dispositivos, sendo uma de suas diretrizes (art. 2º, XI) e um de seus instrumentos políticos e jurídicos (art. 4º, V, “q”). Desse modo, a formação deve favorecer a reflexão sobre a instituição do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal a respeito da política urbana, que ratificou o princípio da gestão democrática da cidade, tornando o Plano Diretor Municipal o principal instrumento da política urbana, substituindo o antigo modelo tecnocrático e autoritário da história do planejamento urbano do país pela participação da sociedade nas decisões (GOULART, J. O., TERCI, E. T., & OTERO, E. V., 2016).

**EIXO 8 – Participação popular e social no processo de democratização do estado;**

A conquista dos direitos políticos e sociais é muito recente no Brasil e a legislação de 1988 representou uma modernização política formal, vinculada à democracia popular e participativa. Esta participação vem se materializando institucionalmente como uma espécie de acomodação da democracia formal, por meio dos Conselhos e das Conferências de direitos e políticas, nos diversos temas das políticas públicas, nas três esferas de governo (KRUGER, 2018).

**EIXO 9 – Legislações específicas que tratam da Regularização Fundiária - Lei 11.977/2009 e Lei 13.465/2017;**

A regularização fundiária no ano de 2009 era disciplinada pela Lei 11.977/2009, mas, em 2016, sofreu alterações pela medida provisória nº 759/2016 e passou a ser regulada pela Lei 13.465/2017, estabelecendo-se um novo regime regulatório, cujas dimensões envolvem não só a regularização fundiária urbana, como também rural, inclusive, no âmbito da Amazônia Legal. Portanto, a regularização fundiária urbana está, atualmente, disciplinada no Título II, Capítulo I, seção I da referida Lei, que estabelece as duas modalidades de regularização, sendo de interesse social e específico (BRASIL, 2017).

Ao trabalhar os marcos legais da REURB, como apresenta Tartuce (2018), o art. 10 da nova norma – objetivos da REURB, o educador poderá dialogar com o grupo e formular estratégias para uma análise crítica sobre os processos de regularização fundiária enquanto forma de consagração do direito à moradia.

## 5 ATIVIDADES E RECURSOS METODOLÓGICOS ESSENCIAIS À PRÁTICA EDUCATIVA

Neste capítulo, trataremos mais detalhadamente do processo metodológico de execução dos processos formativos, considerando seus principais componentes. É fundamental que os atores envolvidos na realização das atividades, compreendam a importância de conhecerem não somente os princípios e eixos temáticos, mas principalmente, as metodologias a serem adotadas na condução dos trabalhos.

### **1. Apresentação do grupo, reflexão da proposta e construção de pactos da turma.**

Para apresentação dos participantes, sugerimos o uso das dinâmicas de grupo, ferramentas importantes para quebrar o gelo e promover a socialização. São atividades de curta duração que visam integrar e não exigem, na maioria das vezes, recursos materiais sofisticados para sua execução. O pacto de organização da turma objetiva discutir sobre horários, formas de comunicação, alimentação, dinâmicas de acolhimento, atividades culturais, grupos de trabalho, entre outras.

### **2. O trabalho de campo.**

Trabalho de Campo 1: Resgate da história local e problematização das experiências.

Os lugares possuem histórias próprias que necessitam ser identificadas como forma de fortalecer a consciência histórica e o sentimento de pertencimento, elementos fundamentais na construção da identidade para formação da cidadania e de uma sociedade inclusiva e realmente democrática. O resgate da memória pode ser auxiliado por relatos de antigos moradores da localidade, problematizado por um mediador capacitado, podendo ser auxiliado com apresentação de fotos antigas, de matérias de jornais, vídeos, dentre outros, que vão motivar a participação e ajudar na “reconstrução” da memória coletiva. Descrição detalhada de um formato metodológico pode ser encontrado em Cardoso (2016)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>[http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes\\_pde/2016/2016\\_pdp\\_hist\\_uem\\_elisabetcardoso.pdf](http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2016/2016_pdp_hist_uem_elisabetcardoso.pdf)

### Trabalho de campo 2: Construção de um Ecomapa.

Diagrama muito utilizado por profissionais de áreas diversas com objetivo de representar as relações sociais e pessoais de um indivíduo com o seu ambiente, ou seja, uma ferramenta visual que pode fornecer informações úteis no processo de desenvolvimento de estudos de casos. A metodologia encontra-se amplamente difundida podendo ser encontrada em inúmeros sites na internet para construção manual<sup>7</sup> ou em formato online<sup>8</sup>.

### Trabalho de campo 3: Elaboração de um mapa mental.

Mapa mental é um diagrama confeccionado a partir de uma ideia central, que vai se ampliando em variados ramos. Cada uma dessas ramificações são desdobramentos do conceito inicial, como neurônios no cérebro. Também conhecido como mapa da mente – ou *mind map* –, ele pode ser feito à mão ou com a ajuda de programas e aplicativos. Exemplo detalhado da metodologia pode ser encontrado no site da FIA (Fundação Instituto de Administração)<sup>9</sup>.

### Trabalho de campo 4: Observação de imagens e registro das impressões.

Ao longo de sua história, o homem sempre produziu imagens como forma de expressar os diversos aspectos do seu cotidiano e da sociedade na qual esteve inserido. Este universo imagético exige uma decodificação dos signos que se colocam diante de todos para que sejam interpretados e apreendidos. Exemplo detalhado da metodologia pode ser encontrado no site do governo do Paraná<sup>10</sup>, por meio de Lima (2008).

Os trabalhos de campo têm como objetivo compreender determinadas situações e/ou lugares pela interação direta dos educandos com o objeto analisado, um trabalho para além dos limites da sala de aula visando uma formação crítica dos participantes. Durante a execução da proposta educativa os debates dos diferentes temas deverão ter como referência a experiência dos educandos, suas histórias de vida, experiências de trabalho e sua inserção na sociedade.

---

<sup>7</sup>[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4365565/mod\\_resource/content/1/Texto%20%20genograma%20e%20ecomapa.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4365565/mod_resource/content/1/Texto%20%20genograma%20e%20ecomapa.pdf)

<sup>8</sup> [https://www.canva.com/pt\\_br/graficos/ecomapa/](https://www.canva.com/pt_br/graficos/ecomapa/)

<sup>9</sup> <https://fia.com.br/blog/mapas-mentais/>

<sup>10</sup> <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/2483-8.pdf>

### **3. Realização de debates, seminários e palestras voltadas para a temática da REURB envolvendo os profissionais da área e a comunidade, visando ampliar a discussão e o conhecimento acerca dos processos.**

Esta atividade consiste em uma exposição oral sobre o assunto. Aconselha-se que seja acompanhado de uma estratégia de interação e envolvimento do público, estimulando comentários e trocas de experiências, permitindo a participação efetiva do público alvo da ação educativa.

### **4. Exibição monitorada de vídeos.**

Os vídeos educativos de curta duração podem ser utilizados nos encontros e posterior a sua apresentação, dá-se início a uma discussão sobre o tema.

### **5. Exibição de fotografias, músicas e teatro.**

Os elementos da arte nas propostas educativas constituem recursos privilegiados de conhecimento. A arte, de um modo geral, mobiliza os sentimentos nas pessoas. São recursos que possuem grande potencial de contextualização das questões a serem trabalhadas.

### **6. Implementação de estratégias de sensibilização da comunidade.**

A divulgação de informações pode ser feita através de murais, um espaço nas redes sociais, elaboração de cartilhas para distribuição na comunidade, participação em eventos públicos e instâncias de participação.

### **7. Sistematização e avaliação e das experiências.**

Recomendamos realizar a avaliação para entender em que medida as ações e atividades foram suficientes para alcançar os resultados esperados.

## **SEQUÊNCIA DIDÁTICA DO CURSO**

### **Encontro 1 - Apresentação, reflexão sobre a proposta pedagógica e construção de pactos de organização da turma.**

OBS: Dinâmicas de grupo são ferramentas importantes para quebrar o gelo e promover a socialização.

Em seguida, sugerimos elencar as expectativas dos educandos para, posteriormente, discutir os princípios pedagógicos do curso. Ao final dessa atividade, educadores e educandos poderão confeccionar um mural destacando a síntese do debate. O pacto de organização da turma objetiva discutir sobre horários, formas de comunicação, alimentação, dinâmicas de acolhimento, atividades culturais, grupos de trabalho, entre outras.

### **Eixo 1 - As cidades brasileiras e seu processo de urbanização e produção capitalista.**

#### **Trabalho de campo 1: Resgate da história e problematização das experiências.**

Entrevista com os moradores mais antigos que vivenciaram a formação do bairro, visando identificar como e de onde vieram os primeiros moradores, compreendendo o que atraiu as pessoas para a região, e como se deu o desenvolvimento local.

**Objetivo:** compreender as características do processo de urbanização no Brasil e a formação de assentamentos irregulares.

#### **Encontro 2:**

- (1) Roda de conversa para apresentação e sistematização dos resultados.
- (2) Leitura de textos sobre urbanização no Brasil.

#### **Encontro 3:**

- (1) Divisão da turma em 02 dois grupos.

Grupo I) Realização de uma pesquisa nas redes sociais para conhecer os problemas urbanos e sociais mais comuns.

Grupo II) Realização de pesquisa no site do IBGE sobre o município para compreender a

temporalidade do crescimento da cidade, em especial do núcleo urbano alvo da regularização fundiária.

(2) Exposição da música Cidadão (Zé Geraldo).

Em seguida, realizar uma roda de conversa para identificação dos elementos centrais que a letra apresenta, abrindo, na sequência, um espaço para apresentação dos resultados dos trabalhos em grupo onde os participantes devem apresentar a composição de um quadro comparativo entre os benefícios e malefícios do processo de urbanização.

(3) Nivelamento das informações.

O educador organizará um debate horizontalizado, com alguns convidados especialistas, para provocar uma discussão sobre a relação histórica entre a urbanização e o processo de formação de favelas, visando superar o conhecimento por meio de saberes diferenciados, ou seja, do senso comum com o conhecimento profissional da área.

## **Eixo 2 – O direito à Cidade**

### **Trabalho de campo 2: Construção de um Ecomapa.**

Levantamento dos principais espaços construídos do território como: equipamentos públicos e espaços de lazer. Identificar o tipo de transporte, resgatar fotos das moradias (domicílios), resgatar imagens/registros de datas comemorativas e eventos existentes no território onde vivem, fazendo uma ligação entre a comunidade e as estruturas sociais.

**Objetivo:** Identificar os recursos sociais, culturais e de infraestrutura de uso coletivo da população no território-base.

### **Encontro 4:**

(1) Apresentação do documentário - Direito à cidade: David Harvey, disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=iVrZtaQp0r4>.

(2) O educador realizará uma breve explicação do conceito de direito à cidade utilizando como material de apoio, textos sobre o direito à cidade.

### **Encontro 5:**

(1) Apresentação do documentário canadense "Ecce Homo - A cidade".

(2) Discutir sobre o processo de migração das pessoas do campo para a cidade e o surgimento das primeiras aglomerações urbanas. (definir textos de apoio).

#### **Encontro 6:**

(1) Leitura da cartilha “O Direito à Cidade”, disponível em <https://occ.ucpel.edu.br/wp-content/uploads/2020/07/Cartilha-o-Direito-%C3%A0-Cidade-compactado.pdf>.

(2) Roda de conversa para apresentação dos resultados e discussão sobre possíveis soluções para diminuir os problemas urbanos.

(3) O educador organizará um debate de forma a provocar uma discussão sobre as causas do crescimento desordenado dos grandes centros, formação de assentamentos irregulares e alterações na natureza.

### **Eixo 3 – Participação social e popular no processo de democratização do estado**

#### **Trabalho de campo 3: Elaboração de um mapa mental.**

Levantamento das formas de organização social do poder público municipal, conselhos, associações de moradores e lideranças comunitárias locais, ONGs e outros.

**Objetivo:** Identificar o conhecimento prévio do grupo sobre os conceitos de participação popular.

#### **Encontro 7:**

(1) Roda de conversa para apresentação e sistematização dos resultados.

(2) Apresentação resumida de textos sobre Cidadania no Brasil (exposição dialogada).

CORTES, Soraya. “Fóruns Participativos e Governança: uma sistematização das contribuições da literatura” in: Lubambo, C.; Coelho, B.; Melo, M. Desenho Institucional e Participação Política: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Ed. Vozes, p.13-32.

MATOS, Marlise. “Cidadania Porque, Quando, Para Quê e Para Quem? Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusiva.” Mimeo. 2009.

#### **Encontro 8:**

(1) Recomendamos que seja montada uma exposição com as formas de participação identificadas. Os movimentos sociais organizados, atuais ou que já existiram, e acontecimentos políticos (reivindicações, passeatas, mutirões) marcantes, que trouxeram mudanças

importantes para o território. Além disso, sugerimos que os educandos reflitam e escrevam sobre como a educação popular pode potencializar as lutas políticas em defesa da cidadania. É importante que os educandos tragam fontes documentais desses episódios, como fotografias, documentos, recortes de jornal, entre outras.

(2) Compartilhamento da experiência.

(3) Abordar sobre o MST – convidar um militante para uma explanação.

(4) Elaborar uma cartilha para distribuir este material nos diversos espaços de convívio das pessoas que fazem parte dessas atividades educativas, com o objetivo de formar redes de conhecimento crítico em relação a estes problemas.

#### **Eixo 4 – Constituição Federal de 1988, Estatuto de Cidade e Legislações específicas que tratam da Regularização Fundiária.**

##### **Trabalho de campo 4: Observação de imagens e registro das impressões.**

Observação da obra Sebastião Salgado, fotografias em preto e branco, que retrata a condição de vida de trabalhadores rurais sem-terra e outros grupos excluídos socialmente no Brasil.

**Objetivo:** Identificar junto ao grupo as reais necessidades do território a fim de decidir, coletivamente, estratégias de atuação nos processos de REURB.

##### **Encontro 9:**

(1) Propomos um debate para identificar situações de opressão e de participação apresentados.

(2) Apresentação de músicas com letras que abordam o direito à moradia. Ex: Cidadão – Zé Geraldo, Sampa – Caetano Veloso, Casa no Campo – Elis Regina, entre outras.

(3) Problematizar os possíveis interesses em disputa, através de um “júri popular”. Um grupo representa o Estado e o outro, a população.

##### **Encontro 10:**

(1) Apresentação resumida dos artigos que tratam do direito à habitação expressos na constituição e no Estatuto das cidades para que eles possam conhecer as leis que regulamentam as cidades e estabelecem as diretrizes gerais da política urbana e da REURB.

(2) Dividir a turma em dois grupos e trabalhar com estudos de casos (dois projetos de Regularização Fundiária) para identificação das oportunidades de participação popular em cada etapa.

(3) Elaborar um documento para apresentação em uma instância de participação, como conselho de habitação, entre outros.

#### **Encontro 11:**

- (1) Amostra de experiências a partir dos trabalhos realizados pelos educandos no decorrer do curso.
- (2) Retomada da carta escrita no início do curso e elaboração de uma nova carta, para relatar as experiências vividas.
- (3) Avaliação coletiva do curso;
- (4) Encerramento com mostra de experiências.

#### **REFERÊNCIAS**

BALBIM, Renato. Avanços recentes no quadro normativo federal da regularização fundiária. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 1, 2010.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues; ASSUMPÇÃO, Raiane. Cultura rebelde-escritos sobre a educação popular ontem e agora. 2009.

BRASIL – MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização Fundiária Urbana**: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010.

BRASIL. **Marco de Referência da Educação Popular para as políticas públicas**. Brasília: Secretaria - Geral, 2014.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. O estatuto epistemológico do direito urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. 2007.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. STEINBERGER, Marília. **Democracia participativa na regularização fundiária urbana**, Porto Alegre, Sociologias, ano 18, nº 41, jan/abr.2016.

GOULART, Jefferson O.; TERCI, Eliana Tadeu; OTERO, Estevam Vanale. Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade. **Revista de Administração Pública**, v. 50, p. 455-476, 2016.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

KRUGER, Tânia Regina; OLIVEIRA, Andréia. Trinta anos da Constituição Federal e a participação popular no SUS. **Argumentum**, v. 10, n. 1, p. 57-71, 2018.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5 ed. São Paulo: Ed. Centauro, 2008.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

NETTO, J. P. e BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2011.

RAVERA, Célia. Histórico da regularização fundiária, do acesso à terra e da habitação popular no Brasil e no Rio de Janeiro. **Direito à Cidade: Regularização Fundiária, org. BELLO, Enzo, PAROLA, Giulia, TOLEDO, Bianca Rodrigues**. 1ª Edição, agosto de 2017.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 31-31, 2009.

SERAFIM, Lizandra. Sobre resistências, medo e esperança: os desafios para os movimentos sociais em tempos de crise da democracia. **Argumentum**, v. 11, n. 1, p. 33-41, 2019.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 23, n. 3, 2018.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo geral desta dissertação foi elaborar princípios orientadores, metodologia e conteúdos mínimos, com base na Educação Popular, para a qualificação e fortalecimento da participação popular em projetos de regularização fundiária (REURB).

É importante pontuar que desde a criação e ampliação dos canais de participação nos anos 90, existiram obstáculos para a participação. Em nosso primeiro artigo, “Limitações da Participação Popular nas Políticas Urbanas no Brasil” o objetivo central da pesquisa foi identificar as limitações da participação popular nas políticas urbanas brasileiras. O estudo demonstrou limitações nas três categorias criadas: resistência estatal, dificuldades internas e formação/capacitação ou mesmo qualificação, como pontua Dagnino (2002). No entanto, na interpretação dessas categorias, concluímos que uma das principais dificuldades que permeiam as relações do Estado e Sociedade Civil refere-se à ausência de formação, dificultando uma participação mais igualitária.

Apoiados por Zitkoski (2018), compreendemos que a educação e o conhecimento são ferramentas potenciais para romper barreiras sociais e despertar o interesse para a participação, possibilitando a redistribuição do poder e o pleno exercício da cidadania da população alvo da REURB.

Daí a relevância do segundo artigo “Literacias Urbanas: diretrizes para qualificar a participação popular em projetos de regularização fundiária” para responder à questão central da pesquisa: quais as literacias necessárias às populações ocupantes dos núcleos urbanos informais para protagonizarem projetos de regularização fundiária (REURB)? O artigo se propôs a definir princípios, metodologia e conteúdo para qualificação da participação popular nos processos de Regularização Fundiária - REURB, fundamentando nas possibilidades emancipadoras da Educação Popular.

Sabemos que desenvolver mais que informação, através de uma abordagem que dá voz e vez aos sujeitos não é uma tarefa simples. Quando a proposta é realmente realizar um trabalho partindo das experiências que os sujeitos vão trazendo, para então, caminhar na construção do conhecimento, avaliando o que o indivíduo trouxe antes e o quanto esse conhecimento se aprofundou, se superou, requer muito comprometimento e muito mais do que isso, preconiza profissionais muito preparados e apropriados não só dos princípios, mas dos procedimentos metodológicos da educação popular.

Podemos dizer que superar esse desafio nos dias de hoje é nadar contra a maré, mas podemos afirmar que é exatamente por essa razão que essa pesquisa se torna tão relevante. Afinal, em relação à maré, temos de criar resistências às iniciativas de desmobilização e extinção. Em primeiro lugar, é preciso reacender as esperanças, diante de imensos desafios. Nesta pesquisa, uma tentativa de superação apontou a emergência de se ampliar o olhar sobre as possibilidades de fortalecimento da democracia como projeto político, incentivar a produção de conhecimentos e ampliação dos saberes. Esses esforços terão impactos no interior das instâncias

participativas.

O produto elaborado foi um Guia de Procedimentos com o objetivo auxiliar os processos formativos dos beneficiários dos projetos de Regularização Fundiária Urbana – REURB, contribuindo para o aprimoramento técnico das equipes de educadores populares e demais interessados na qualificação da população beneficiária dos projetos de regularização fundiária. Em conclusão, consideramos que os objetivos da pesquisa foram alcançados, nossos achados apontam para a necessidade de novos estudos, que se debrucem sobre as outras diferentes possibilidades de fortalecimento e qualificação da sociedade civil, o que não foi aprofundado no percurso desta dissertação.