

POLÍTICA HABITACIONAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA NO MUNICÍPIO DE MARICÁ (RJ)

Lucas Ribeiro Botti

Thatyane Alecrim Azeredo

Resumo

O presente artigo tem por objetivo apresentar um breve resumo da problemática habitacional e da política adotada pela administração pública local do município de Maricá, evidenciando os esforços do poder executivo em lidar com a situação e a intencionalidade de articular políticas públicas para garantir o direito à moradia, conforme dever constitucional. Ademais, mostra-se importante a ênfase na política habitacional em vigor de modo a discutir o desenho institucional na qual a mesma está inserida. Isto é, o estudo pretende abordar os arranjos de articulação e os modelos de contratação envolvidos que impactam na atuação pública e na promoção de uma regularização fundiária plena - que considere os aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais - contribuindo para o entendimento que a regularização fundiária deva garantir o direito à cidade para além da moradia, ainda que não seja o objetivo deste estudo adentrar a cada uma das suas intrínsecas perspectivas. Por último, pretende-se apontar, a partir dos dados levantados em pesquisa, caminhos possíveis para a administração pública viabilizar a regularização fundiária plena no município.

Palavras-chave: Regularização fundiária plena. Direito à Cidade. Habitação de Interesse Social. Arranjo Institucional.

Abstract

This article aims to present a brief summary of the housing issue and the policy adopted by the local public administration of the municipality of Maricá, highlighting the efforts of the executive branch in dealing with the situation and the intentionality of articulating public policies to guarantee housing rights, as dictates the constitution. Furthermore, it is important to emphasize the housing policy in effect in order to discuss the institutional design in which it is inserted. As such, the study intends to address the articulation arrangements and contracting models involved that impact public action and the promotion of full land tenure regularization - which considers legal, urban, environmental and social aspects - contributing to the understanding that regularization land tenure should guarantee the right to the city beyond housing, even though it is not the objective of this study to delve into each of its intrinsic perspectives. Finally, it is intended to point out, based on the data collected in the research, possible ways for the public administration to enable full land regularization in the municipality.

Keywords: Land regularization. Right to the City. Social interest housing. Institutional arrangement.

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que há diversos estudos acerca da Regularização Fundiária no país¹. No entanto, o presente artigo se diferencia na medida em que pretende gerar sua contribuição no sentido de investigar um momento posterior ao da implementação dos programas de regularização.

Exemplos não faltam para contextualizar o fenômeno da regularização fundiária. No Brasil, as cidades têm nas entrelinhas de seu crescimento inúmeros entraves de cunho social urbano, como as desigualdades e a carência de moradias adequadas para grande parte da população. Sendo este um sério problema que a regularização fundiária, por sua vez, se propõe a tentar resolver.

Nesse sentido, é necessário lembrar que no Brasil prevaleceu uma história de ocupação latifundiária, de modo que a questão da regularização fundiária se iniciou por meio de movimentos populares, daqueles que foram historicamente excluídos do mercado formal de terras².

Importante mencionar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dedicou um capítulo inteiro de seu texto à Política Urbana, defendendo a função social da propriedade como forma de desenvolvimento das cidades. Esse reconhecimento é de suma importância, haja vista que ele também promove inúmeros interesses coletivos e individuais que irão abranger a noção de função social da propriedade. Inclusive, àqueles que a Constituição submeteu a propriedade privada à política urbana visando o atendimento às funções sociais das cidades e do bem-estar dos seus habitantes³.

Posteriormente, a Lei Federal n.º 10.257/2001⁴ veio a regulamentar o supracitado capítulo constitucional de política urbana, bem como estabelecer outras diretrizes gerais, de modo que, com o passar dos anos, o direito à moradia adquiriu outros contornos com a Regularização Fundiária Urbana (REURB) que foi instituída pela Lei Federal n.º 13.465/17,

¹ Um exemplo é o Projeto Pensando o Direito, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e Cidadania (SAL/MJC) que tem como objetivo conteúdos que possam ser aproveitados no processo de tomada de decisão da Administração Pública na construção de políticas públicas. Para abordar a regularização fundiária foi lançado um volume cujo título é “não tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil” e está disponível no sítio eletrônico da SAL/MJC (<http://www.pensandoodireito.mj.gov.br>), somando-se assim mais de 50 publicações.

² CORREIA, Arícia Fernandes. Regularização fundiária urbana: pretensos contributos para regulamentação da lei federal n. 13.465/2017 e para a construção do plano diretor da cidade do Rio de Janeiro. 2021. GEOUERJ. 2021

³ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. DA MOTA, Maurício Jorge Pereira. Função Social da Propriedade e Funções Sociais da Cidade. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/43506/32486>. Acesso em 20 de setembro de 2021.

⁴ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 01 de setembro de 2021.

que por sua vez trouxe conceitos essenciais a respeito da regularização fundiária. Em especial para este projeto, o Reurb-S⁵.

De forma adicional ao cenário exposto, por meio do Plano Diretor, nascido na Constituição de 1988⁶, vários municípios brasileiros iniciaram a implementação de políticas de regularização fundiária, conforme seus planos diretores demandavam, e em razão disso iniciaram uma série de políticas públicas com esse viés.

Diante disso, diversos estudiosos como Raquel Rolnik (2007) e Edésio Fernandes (2011) deram seu enfoque à necessária aplicação do supracitado instituto e seus desdobramentos, mas aparentemente, ainda pouco se fala na doutrina sobre o monitoramento e o diagnóstico final dos programas de regularização fundiária. Mais especificamente a fim de se estudar o que esses programas trouxeram efetivamente, ao final, para a população e para o Estado.

Vale destacar que pesquisadores e juristas, como Arícia Fernandes Correia (2017), Betânia Alfonsin (2007) e Alex Magalhães (2021) estão de acordo com o fato da titulação registral ser um marco importante, no entanto apenas inicial para a concretização da regularização fundiária plena.

A regularização fundiária plena pode ser entendida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a regularização de assentamentos informais, garantindo o acesso à moradia digna a partir do entendimento de que a moradia vai muito além da casa, compreendendo o conjunto da cidade como um todo. Entende-se que a regularização fundiária plena é um ideal de ação que deve ser perseguido pelas municipalidades como instrumento de inclusão social, mitigação das desigualdades e melhoria da qualidade de vida das populações (Granja e Magalhães, 2021).

Feita a contextualização acima, este projeto pretende realizar seu recorte metodológico por meio de estudo de caso, tendo como objeto a cidade de Maricá, no estado do Rio de Janeiro. A escolha do município deve-se ao fato do mesmo vir se destacando no que tange às suas políticas urbanas de habitação e em especial à regularização fundiária plena, conforme será observado adiante.

⁵ Esta é a terminologia para a regularização destinada àqueles que são vulneráveis socialmente, de acordo com o diploma legal, os núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda. SARLET, Ingo Wolfgang. PRESTES, Vanesca Buzelato. Direito à cidade, Lei Federal nº 13.465/17 e proibição de retrocesso. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-nov-20/direitos-fundamentais-direito-cidade-lei-federal-1346517-proibicao-retrocesso>>. Acesso em 14 de setembro de 2021.

⁶ BONIZZATO, Luigi. MOULIN, Isabelle Esteves. PDUI (plano de Desenvolvimento Urbano Integrado): primeiros aspectos, comparações, críticas, conclusões, relações e experiências após 03 (três) anos de sua criação legal. Revista de Direito da Cidade. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33418>>. Acesso em 14 de setembro de 2021

Insta salientar que, diante da complexidade temática que envolve à regularização fundiária plena, é preciso destacar que não é o objetivo desse projeto discutir e refletir cada tópico envolvido na plenitude da regularização fundiária. Tão somente mencioná-los para base de discussão teórica a respeito do desenho institucional voltado à política habitacional e à regularização fundiária que vem tomando forma na cidade de Maricá.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1. Política habitacional em Maricá

O município de Maricá passa por profundas transformações urbanas que evidenciam como o ente federativo tem sua evolução impactada pelos processos socioeconômicos e espaciais do Estado do Rio de Janeiro e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), da qual faz parte. Desde os anos 1980, de acordo com os dados do IBGE, o Município apresenta taxas de crescimento populacional anual acima da média do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil (respectivamente, 3,29%, 1,15% e 1,93%).

Nesse contexto, no período de 1991 a 2000 o supracitado crescimento se acentuou, saltando para 5,71% ao ano em média, apresentando ligeira queda na década seguinte (2000-2010 – 5,21%). Em termos absolutos, a população cresceu de 32.318 em 1980 para 127.461 em 2010. Ou seja, quase quadruplicou num período de 30 anos e continua com crescimento acentuado haja vista que de acordo com os primeiros resultados do Censo 2022 divulgados pelo IBGE em junho de 2023, o Município teria alcançado a marca de 197.300 habitantes, um crescimento de 54,87% em relação ao ano de 2010 (IBGE, 2023).

Além dos primeiros resultados do Censo 2022, por meio de levantamentos feitos pela Instituto Darcy Ribeiro (IDR) em 2021⁷, é possível observar o forte crescimento populacional da cidade. Este fluxo migratório teria acelerado ainda mais a partir de 2020 com a pandemia de Covid-19, devido aos estímulos ao trabalho remoto, mesmo com a interrupção de grandes projetos, como o Comperj e o Porto de Jaconé, conforme disposto no mencionado estudo.

Dito isto, o Município em observância aos dados expostos, bem como em razão do contexto nacional de avanço nas políticas urbanas (em especial com aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005 e do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009), inaugurou por meio de seu Plano Diretor (PD) aprovado em 2006, a Política de Habitação de Interesse Social (HIS). Essa Política contou com a criação de programas públicos para

⁷ Conforme disposto no documento de revisão do plano de habitação de interesse social do município de Maricá. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/10cR1Qie4Hx1y_9SA_NOQfPENqDogcXla>. Acesso em 01 de agosto de 2023.

promover o acesso à moradia digna e adequada para a população menos favorecida do Município.

Nesse contexto, a estrutura institucional do município também se desenvolveu. Após a aprovação do Plano Diretor de 2006, a política de habitação de interesse social em Maricá foi gerida por uma subsecretaria ligada à Secretaria de Urbanismo do município, sendo transformada em 2014 em uma Secretaria Adjunta de Habitação e apenas no ano de 2017 em uma Secretaria Municipal de Assentamentos Humanos com funções ampliadas.

Por certo, desde a implementação da Política de HIS, várias leis foram criadas, inclusive o Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS) em 2012, embora o mesmo não tenha sido aprovado. A Prefeitura de Maricá, no ano de 2022, contratou o Instituto de Estudos Políticos e Sociais para Melhoria da Qualidade de Vida (IQV) para realizar a revisão do PLHIS e, recentemente, foi publicado o segundo produto do contrato, denominado *Diagnóstico Técnico Participativo*, onde diversas informações relevantes sobre o tema são divulgadas.

Segundo o *Diagnóstico Técnico Participativo* da Revisão do PLHIS (2023), o crescimento populacional na cidade de Maricá dos últimos anos é provavelmente proveniente de um fluxo migratório intraestadual e intrametropolitana. Sendo esta uma tendência que pode continuar ou se intensificar dependendo das condições econômicas e políticas do município e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O grande crescimento populacional na cidade impacta diretamente na questão urbana e habitacional em Maricá e, apesar de caber à administração pública local abordar a questão de forma a garantir o direito à moradia na cidade, o município sozinho pode não ser capaz de interferir nas dinâmicas migratórias sem articulação com os demais municípios da região metropolitana.

Outra situação sensível abordada no Diagnóstico é relativa ao abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade de Maricá. Segundo dados obtidos no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2021) e apresentados no documento, apenas 36,75% da população é atendida pelos sistemas de abastecimento de água, os outros 63,25% buscam outras formas de acesso à água, sendo a solução de poço artesiano a mais observada nas visitas em campo. Quanto ao esgotamento sanitário,

Dada as condições aqui expostas, o município implementou o programa Habitar que de acordo com o disposto pela Secretaria no sítio eletrônico institucional, tem como objetivo combater o déficit quantitativo e qualitativo habitacional da cidade, de modo que todas as suas frentes de atuação estariam interligadas com o intuito dos beneficiários, de acordo com

a necessidade, serem atendidos por mais de uma até a garantia plena do seu direito. São seis frentes de atuação principais:

1. Regulariza Maricá (Reurb S) – Fase de demarcação do assentamento, identificação das famílias e titulação dos beneficiários. Atualmente o município segue o marco da lei 13.465/2017 e utiliza a CDRU (Concessão de Direito Real de Uso) para as áreas públicas. O município deverá realizar as obras necessárias de infraestrutura e urbanização dentro de um prazo estipulado. A realização das obras, entretanto, não impede a titulação;
2. Melhorias Habitacionais – Realiza obras de reforma nas habitações que já passaram pela fase de titulação e tem por objetivo lidar com o déficit qualitativo nas residências. A prefeitura contrata, por meio de licitação, empresas de arquitetura para o desenvolvimento dos projetos e, posteriormente, construtoras para a realização das obras. É regulada pela lei municipal Lei nº 2.810 de 10 de setembro de 2018;
3. Programa de Monitoramento, Controle e Desenvolvimento de Assentamentos Humanos (ou Pós Reurb) – Possui o intuito de verificar as condições de vida e os impactos causados pelo processo de regularização fundiária. Busca promover a segurança de posse para as famílias atendidas, com a elaboração de projeto legal para emissão de certidão de habite-se para as casas adequadas, a consolidação dos assentamentos, com a delimitação de AEIS (Áreas de Especial Interesse Social) e a elaboração de parâmetros urbanísticos condizentes com as realidades construtivas locais. Na primeira versão do programa a SHAH optou por contratação de uma organização social por meio de pregão.
4. Locação Social – Benefício temporário para atender famílias em vulnerabilidade habitacional. A prefeitura reconhece a situação de risco e habilita os moradores à receberem auxílio aluguel em moeda social emitida no banco Mumbuca, um banco público municipal..
5. Reassentamento – O reassentamento é indicado quando a habitação se encontra em condição de risco ou insalubridade e não há meios de correção mediante o programa de melhorias habitacionais. A necessidade de reassentamento identificada em qualquer programa cria uma demanda habitacional que deve ser sanada pelo município. A SHAH também possui a alternativa de indenização da benfeitoria.
6. Formação do Parque Imobiliário Através de Credenciamento – Os proprietários de imóveis ociosos podem credenciar seus imóveis junto à prefeitura, que analisa quais

unidades residenciais são passíveis de aquisição pela administração pública para compor um parque imobiliário municipal. As compras são realizadas mediante demanda do programa de reassentamento.

Feitas as elucidações acima, percebe-se que a política habitacional em Maricá se propõe a desempenhar papel fundamental na transformação da cidade e na melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. A rápida expansão populacional, impulsionada por fluxos migratórios e acentuada pelo contexto da pandemia, trouxe desafios significativos à administração pública local. Logo, a crescente demanda por moradias dignas e acessíveis, aliada às questões de abastecimento de água e saneamento, exigem, portanto, respostas criativas e abrangentes.

A adoção de uma abordagem abrangente através do programa "Habitar" demonstra a intencionalidade da administração em lidar com os déficits quantitativo e qualitativo de moradias na cidade. Ao lançar diferentes frentes de atuação, o município parece estar demonstrando sua compreensão da complexidade dos desafios habitacionais e sua disposição de adotar uma abordagem multifacetada para enfrentá-los.

No entanto, é preciso refletir a respeito da capacidade da administração pública local de liderar e coordenar efetivamente a abordagem da questão habitacional em Maricá, haja vista que o papel do governo municipal não se limita apenas à implementação de programas e projetos habitacionais, mas também envolve a capacidade de articular políticas públicas de forma estratégica, alinhando os esforços de diferentes setores e parcerias para garantir também a continuidade desses projetos.

Ademais, a alocação eficiente de recursos é outra questão crítica. A administração pública deve garantir que haja recursos suficientes destinados à política habitacional e que os mesmos sejam utilizados de maneira eficaz e equitativa.

Por tanto, em um cenário onde as demandas habitacionais continuam a evoluir, a administração pública de Maricá deve permanecer vigilante e adaptável. A capacidade de aprender com desafios passados, seus ou até mesmo de outros municípios, envolver a comunidade de forma ativa e buscar constantemente soluções inovadoras é crucial para garantir o desenvolvimento contínuo da política habitacional.

2.2. Análise do programa Habitar a partir dos contratos da SHAH

Para aprofundarmos nossa compreensão da implementação e dos resultados do programa Habitar, empregamos uma abordagem metodológica abrangente que combina os métodos hipotético-dedutivo e empírico. Inicialmente, construímos hipóteses fundamentadas a partir de teorias e conceitos relacionados ao desenvolvimento habitacional, especificamente no que tange à regularização fundiária plena. Posteriormente, procedemos a uma análise empírica conforme será demonstrado a seguir.

Nossa investigação envolveu, a princípio, um levantamento detalhado dos contratos da Secretaria de Habitação e Assentamentos Humanos durante o período de 2019 a 2023, obtidos dos registros do Jornal Oficial de Maricá (JOM). Nesse sentido, examinamos não apenas as abordagens adotadas para cada pilar do programa, mas também os procedimentos licitatórios empregados, as empresas selecionadas para a execução dos projetos e os valores associados às licitações.

A combinação desses métodos - hipotético-dedutivo e empírico – permitiu ser possível traçar um panorama abrangente das múltiplas dimensões do programa Habitar. Ao integrar as perspectivas teóricas com a análise prática dos dados, buscamos não somente entender a implementação concreta do programa, mas também possibilitar uma avaliação crítica do seu impacto na transformação habitacional de Maricá.

É importante frisar que, devido à delimitação inicial escolhida para esta pesquisa, não nos é viável, nesta fase, abordar todas as nuances englobadas pela noção de regularização fundiária plena. Não obstante, é preciso reconhecer que, por meio da análise dos contratos da SHAH, somos capazes de acessar as esferas jurídica e socioespacial subjacentes a essa concepção.

Adicionalmente, numa etapa subsequente da pesquisa, ao investigarmos os contratos estabelecidos também pela administração pública indireta, tais como os da Autarquia de Serviços de Obras de Maricá (SOMAR) e os da Companhia de Saneamento de Maricá (Sanemar), teremos a oportunidade de incorporar também perspectivas urbanísticas e ambientais ao presente estudo.

Essa estratégia de abordagem nos permite, portanto, aprofundar de maneira gradual nossa análise, considerando distintos aspectos da regularização fundiária plena e ampliando assim a nossa compreensão das intrincadas interconexões entre essas dimensões cruciais apontadas.

ANO	CONTRATO	PROCESSO	DESCRIÇÃO	MODALIDADE	EMPRESA	VALOR	EIXO
2019	Cont. 381/2019	7450/2018	Elaboração de projetos de arquitetura para o programa de melhorias habitacionais	Licitação sob a modalidade de concorrência pública N° 27/2018	URBANIZA ENGENHARIA CONSULTIVA LTDA	R\$ 1.028.170,23	2. Melhorias Habitacionais
2019	Cont. 382/2019	7450/2018	Elaboração de projetos de arquitetura para o programa de melhorias habitacionais	Licitação sob a modalidade de concorrência pública N° 27/2018	URBANACON	R\$ 1.258.862,32	2. Melhorias Habitacionais
2021	CONTRATO N° 64/2021	14509/2018	Estudo de monitoramento pós reurb, plano Urbanístico de parâmetros especiais de uso de solo e projeto de legalização das unidades habitacionais	Pregão presencial N.º 45/2019	ESPAÇO CIDADANIA E OPORTUNIDADES SOCIAIS - ECOS	R\$ 1.900.800,00	3. Programa de Monitoramento, Controle e Desenvolvimento de Assentamentos Humanos (Pós Reurb)
2022	CONTRATO 25/2022	3083/2021	Demarcação do assentamento, identificação das famílias e titulação dos beneficiários. Utilizando como parâmetro a lei 13.465/2017	Licitação sob a modalidade de concorrência pública N° 07/2021	GEOPIX DO BRASIL LTDA	R\$ 3.883.307,18	1. Regulariza Maricá (Reurb S)
2022	CONTRATO 26/2022	12510/2021	Aquisição de imóvel para formação de parque imobiliário	Aquisição de imóvel mediante procedimento auxiliar de Credenciamento N° 01/2021	LRC CONSTRUTORA E INCORPORADORA SPE LTDA	R\$ 193.000,00	6. Formação do Parque Imobiliário
2022	CONTRATO 27/2022	12510/2021	Aquisição de imóvel para formação de parque imobiliário	Aquisição de imóvel mediante procedimento auxiliar de Credenciamento N° 01/2021	LRC CONSTRUTORA E INCORPORADORA SPE LTDA	R\$ 193.000,00	6. Formação do Parque Imobiliário
2022	CONTRATO 28/2022	12510/2021	Aquisição de imóvel para formação de parque imobiliário	Aquisição de imóvel mediante procedimento auxiliar de Credenciamento N° 01/2021	LRC CONSTRUTORA E INCORPORADORA SPE LTDA	R\$ 193.000,00	6. Formação do Parque Imobiliário
2022	CONTRATO N° 326/2022	13676/2021	Desenvolvimento de Plano Local de Habitação	Dispensa de Licitação	INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS E SOCIAIS	R\$ 516.997,67	-

2022	CONTRATO N° 357/2022	3947/2022	Serviços de reformas para o programa de Melhorias Habitacionais	Licitação sob a modalidade de concorrência pública N° 05/2021	CINÉTICA INFRAESTRUTURA E CONSTRUÇÕES LTDA	R\$ 4.147.690,77	2. Melhorias Habitacionais
2023	CONTRATO N° 70/2023	10657/2022	Aquisição de imóvel para formação de parque imobiliário	Aquisição de imóvel mediante procedimento auxiliar de Credenciamento n° 01/2021	W COSTA CONSTRUTORA LTDA	R\$ 193.750,00	6. Formação do Parque Imobiliário
2023	CONTRATO N° 71/2023	10657/2022	Aquisição de imóvel para formação de parque imobiliário	Aquisição de imóvel mediante procedimento auxiliar de Credenciamento n° 01/2021	W COSTA CONSTRUTORA LTDA	R\$ 193.750,00	6. Formação do Parque Imobiliário
2023	CONTRATO N° 72/2023	10657/2022	Aquisição de imóvel para formação de parque imobiliário	Aquisição de imóvel mediante procedimento auxiliar de Credenciamento n° 01/2021	W COSTA CONSTRUTORA LTDA	R\$ 193.750,00	6. Formação do Parque Imobiliário
2023	CONTRATO N° 98/2023	14190/2021	Elaboração de projetos de arquitetura para o programa de melhorias habitacionais	Licitação modalidade concorrência pública N.º 03/2022.	PASSOS SOLUÇÕES EM ENGENHARIA LTDA	R\$ 761.368,94	2. Melhorias Habitacionais
2023	CONTRATO N° 176/2023	7195/2023	Serviços de reformas para o programa de Melhorias Habitacionais	Licitação modalidade concorrência pública N.º 06/2022.	GUARA CONSTRUÇÕES EIRELI EPP	R\$ 8.770.028,31	2. Melhorias Habitacionais
2023	CONTRATO N° 232/2023	14190/2021	Elaboração de projetos de arquitetura para o programa de melhorias habitacionais	Licitação modalidade concorrência pública N.º 03/2022.	AJA CONSTRUÇÕES EIRELI	R\$ 1.724.718,89	2. Melhorias Habitacionais

Com base nos contratos levantados, nota-se primeiramente a interrupção das ações da SHAH devido à pandemia da Covid 19 no ano de 2020, o que impactou na continuidade das políticas públicas para os assentamentos titulados pela Reurb S nos anos anteriores. Especialmente dos contratos de nº 381 e 382/2019, que tinham por objeto a elaboração de projetos de arquitetura para as reformas do programa de Melhorias Habitacionais e que só puderem ser realizadas em 2022 no contrato nº 357/2022.

Devido à própria dinâmica da vida e das necessidades impostas pela pandemia, muitas famílias reformaram suas casas, deixando os projetos de arquitetura defasados em relação à realidade. De todo modo, essas dificuldades foram operadas em cada situação e as reformas para o programa de Melhorias Habitacionais foram realizadas entre os anos de 2022 e 2023 por meio dos contratos nº 357/2022 e nº 176/2023 .

Outra observação que pode ser feita é sobre a articulação pouco efetiva entre os programas de Reurb S, Melhorias Habitacionais e Monitoramento (Pós Reurb) devido à ordem em que esses são executados. O contrato nº 64/2021, por exemplo, com objetivo de monitorar os impactos da regularização fundiária em alguns assentamentos da cidade, atenderam os mesmos assentamentos do programa de elaboração de projetos de arquitetura para o Melhorias Habitacionais (contratos nº 381 e 382/2019), o que traz algumas contradições do ponto de vista de desenvolvimento e continuidade dos trabalhos.

Com efeito, entendemos que um fluxo de trabalho que identificasse primeiro as condições de vida do coletivo e elaborasse parâmetros edilícios condizentes com a realidade de cada assentamento por meio do Monitoramento para, apenas em seguida, elaborar os projetos de arquitetura, seria mais eficiente do ponto de vista da orientação das soluções, que seriam interpretadas partindo do coletivo para o individual.

No âmbito do monitoramento (Pós Reurb), além de interagir com as famílias para identificar suas necessidades e conduzir um levantamento demográfico, é efetuado um estudo arquitetônico minucioso das residências. Essa etapa é fundamental para a elaboração dos projetos legais, que posteriormente serão submetidos para a obtenção do Habite-se. Adicionalmente, é formulado um plano urbanístico que estabelece diretrizes edilícias personalizadas para cada assentamento, em consonância com a sua realidade.

Uma abordagem clara é que os especialistas responsáveis pela formulação dos projetos no âmbito do programa de Melhorias Habitacionais poderiam otimizar o aproveitamento desse levantamento arquitetônico, combinando-o com as demandas dos moradores e as patologias construtivas comuns, a fim de conceber soluções efetivas para cada assentamento. Essa abordagem parte da premissa de que o aprimoramento das

condições habitacionais de cada família também repercute em melhorias coletivas no ambiente de habitação.

Frequentemente, residências vizinhas enfrentam desafios similares relacionados a problemas estruturais, que podem ser originados por fatores como topografia, umidade do solo ou orientação solar. Além disso, em muitos casos, as construções em um mesmo assentamento são realizadas por um conjunto semelhante de construtores, seja por meio de colaborações familiares ou pela contratação de profissionais locais.

Por conseguinte, as metodologias de construção empregadas tendem a ser uniformes entre as residências de um mesmo assentamento. Considerando essa uniformidade, a participação ativa dos profissionais da construção na tomada de decisões em relação às soluções habitacionais torna-se essencial, não apenas para fornecer respostas eficazes, mas também para promover uma avaliação crítica das técnicas utilizadas em cada residência.

Contudo, nos contratos nº 381 e 382/2019, relacionados aos projetos do programa Melhorias Habitacionais, verificou-se uma redundância nos levantamentos. Em 2019 e 2020, procedeu-se com levantamentos arquitetônicos e projetos, somente para dois anos mais tarde, por meio do contrato nº 64/2021 (Monitoramento pós reurb), realizar novos levantamentos das mesmas casas, com a finalidade de desenvolver projetos legais e diretrizes urbanísticas.

Essa superposição se mostrou problemática, uma vez que as reformas do programa Melhorias Habitacionais, abordadas no contrato nº 357/2022, invalidaram os levantamentos posteriores. Isso acentua a necessidade de uma abordagem mais coesa e eficiente, onde o programa de Monitoramento seja implementado após a etapa de titulação no Reurb S, inclusive para coordenar o Plano Urbanístico com as intervenções necessárias de infraestrutura e urbanização. Somente após a conclusão do plano urbanístico, os projetos de arquitetura individuais deveriam ser iniciados, permitindo ajustes específicos para facilitar a emissão do Habite-se.

Outra crítica importante é a observação quanto à modalidade de licitação escolhida para as contratações voltadas à habitação de interesse social. Em que pese a maior parte das contratações tenha ocorrido na modalidade concorrência pública, com possibilidade portanto de análise da “técnica” em conjunto com o preço como elemento crucial da contratação, o contrato voltado ao estudo de monitoramento pós reurb, que estabeleceria plano urbanístico de parâmetros especiais de uso de solo e projeto de legalização das unidades habitacionais adveio de uma licitação na modalidade pregão presencial.

A referida escolha é um exemplo do que renomados juristas, como Marçal Justen Filho (2021), consideram ser “o problema da compulsão pelo simplismo na administração pública”. Ou seja, diante de determinada questão, há uma compulsão de encontrar uma solução mais simples, porém que pode produzir uma decisão inadequada.

Uma das manifestações mais evidentes de uma abordagem excessivamente simplista é a utilização exclusiva do método de pregão para todas as formas de contratação. Essa escolha se baseia na premissa de uma competição em que os atributos individuais do contratado são deixados de lado, priorizando um procedimento essencialmente direto.

No entanto, essa abordagem não é adequada em situações em que o objeto do contrato é complexo e a execução pelo contratado influencia significativamente o resultado do serviço prestado à administração pública. Especialmente em casos com variações consideráveis, a adoção do pregão não é apropriada, uma vez que ele seleciona com base no critério de menor preço, há espaço para riscos de seleção adversa (*a busca por contratos mais vantajosos baseados unicamente no montante financeiro, resultando na aquisição do serviço de menor preço, porém de adequação questionável*).

Dessa maneira, embora o pregão possa ser eficaz para determinadas aquisições de bens e serviços padronizados, ele demonstra limitações substanciais quando se trata de um serviço complexo e altamente especializado, como o monitoramento da regularização fundiária.

Nessa perspectiva, o contrato de monitoramento de regularização fundiária exige uma compreensão profunda dos aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais que influenciam os assentamentos em processo de regularização. Ignorar essa complexidade ao adotar o pregão como abordagem de contratação pode levar a uma seleção inadequada de fornecedores e à subestimação das necessidades específicas do serviço. A natureza singular das demandas de monitoramento fundiário requer uma seleção criteriosa de profissionais e empresas com *expertise* no campo, que possam capturar nuances valiosas para informar políticas públicas eficazes.

Outra manifestação que reforça uma abordagem excessivamente simplista é a ampla adoção indiscriminada das modalidades de contratação integradas e semi-integradas. Embora não tenhamos realizado uma análise detalhada dessa questão até o momento, vale ressaltar que neste estágio inicial concentramos nossa atenção nos contratos da administração direta. No contexto do município em estudo, os contratos relacionados a obras estão sob a responsabilidade da administração indireta, mais especificamente da autarquia de obras, conhecida como SOMAR.

No entanto, essa abordagem traz consigo desafios significativos: organizações que enfrentam dificuldades no planejamento muitas vezes também enfrentam problemas no controle desses contratos, o que, por sua vez, pode acarretar em custos substancialmente mais elevados. Ao generalizar a aplicação das modalidades integradas e semi-integradas, pode haver uma falta de consideração pelas especificidades de cada projeto. Essa abordagem não leva em conta que, em muitos casos, a aplicação destas modalidades pode resultar em uma falta de transparência nos processos de aquisição e execução, dificultando a avaliação dos resultados alcançados.

Portanto é crucial que ao adotar essas modalidades de contratação, seja realizada uma análise crítica e criteriosa para determinar se elas realmente são apropriadas para cada caso específico. Caso contrário, a busca por simplificação pode, paradoxalmente, levar a uma maior complexidade e custos mais elevados, comprometendo assim a eficácia e eficiência das políticas públicas e dos projetos executados.

2.3. Caminhos para regularização fundiária plena em Maricá

Apesar das dificuldades anteriormente apontadas, a política habitacional da cidade de Maricá possui enorme potencial de agir sobre as dimensões presentes na noção de regularização fundiária plena.

O programa de *Monitoramento, Controle e Desenvolvimento de Assentamentos Humanos*, especialmente, pela possibilidade da emissão da certidão de Habite-se, pela demarcação dos assentamentos como Área de Especial Interesse Social (AEIS) e pelo desenvolvimento de parâmetros urbanísticos especiais, pode impactar muito positivamente as populações no sentido de garantir a segurança de posse, conforme elaborado por Granja e Magalhães:

(...) a exemplo do que se observa na obtenção da certidão de “habite-se” e na oficialização do endereço, decorrentes, respectivamente, do reconhecimento das edificações e dos logradouros (momentos cruciais da dimensão urbanística da regularização). No tocante ao incremento da segurança da posse, parece-nos claro que a constituição do assentamento como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) – associada à definição de normas de uso e ocupação do solo que privilegiem os modos típicos de aproveitamento da terra das classes populares e, por fim, a medidas concretas de gestão territorial a serem adotadas pela municipalidade – é tão importante quanto o modelo de titulação a ser adotado. (Granja e Magalhães, 2021, p. 11 e 12)

Além disso, pelo levantamento demográfico e aproximação com a população, o programa ainda poderia ser um articulador com demais políticas sociais de promoção de saúde, assistência social e economia solidária.

Similarmente, o programa de *Melhorias Habitacionais*, que abrange as intervenções que visam à melhoria das condições de habitabilidade, como as condições de ventilação e iluminação, além das instalações hidrossanitárias, elétricas e demais patologias construtivas, promovem a melhora nas condições de saúde da população atendida e, portanto, poderiam ser trabalhadas em conjunto com os dados levantados pelos agentes de saúde do município.

Ademais, é viável explorar estratégias jurídicas, sociais e contratuais que possibilitem a utilização da experiência dos profissionais da construção civil atuantes nos assentamentos contemplados, fomentando não apenas o emprego, mas também o crescimento profissional. Por meio desse enfoque, não apenas o saber local seria incorporado nas atividades do programa de *Melhorias Habitacionais*, como também os aprendizados acumulados por esses especialistas ao longo de sua trajetória poderiam ser solidificados nas próprias comunidades, por intermédio de seus próprios habitantes.

Considerando os dados de déficit e inadequação habitacional apresentados na Revisão do PLHIS, o programa de *Melhorias Habitacionais* deve se tornar um eixo importante de ação no município. Entretanto, a maior incidência dentre os 42.428 domicílios identificado em situação de inadequação habitacional é referente ao esgotamento sanitário (PMM e IQV, 2023, p. 217 e 218) e o programa de *Melhorias Habitacionais*, portanto, deve agir em conjunto com outras ações urbanísticas e de infraestrutura para garantir moradia digna para a população da cidade.

Por conseguinte, dada a temática, a Companhia de Saneamento de Maricá – Sanemar, pessoa jurídica de direito privado, com criação autorizada pela Lei Complementar nº 183, de 22 de junho de 2009, com suas posteriores alterações, e criada pelo Decreto nº 198, de 17 de agosto de 2018 - é uma sociedade de economia mista, constituída sob a forma de uma sociedade anônima de capital fechado, que cuida da situação em questão.

Nesse sentido, está em vigor o Programa Sanear Mais Esgoto que visa implantar soluções coletivas tecnologicamente apropriadas, como sistemas de destinação de efluentes sanitários (*sistema fossa-filtro-sumidouro*), nos exatos termos da legislação municipal, para a população desprovida de acesso à rede de esgotamento sanitário e/ou com sistema impróprio⁸.

Quanto ao programa de *Locação Social*, conforme consta inclusive na Revisão do PLHIS, é um programa, na verdade, “*de aluguel social baseado numa lógica de assistência provisória - compensatória diante de emergências ou necessidades de reassentamento de populações*” (PMM e IQV. 2023, p. 211). Desse modo, entende-se relevante estudar a

⁸ Portaria nº 021/2022 de 11 de março de 2022.

viabilidade de que o mesmo também fosse adaptado para um programa de locação social amplo, que pudesse garantir acesso à moradia para população por outros meios que não pela posse ou propriedade.

Importante destacar que por locação social, entende-se um serviço de moradia ofertado à população por meio de pagamento de taxas ou “aluguel” que podem ser subsidiados de maneira direta ou indireta (Balbim, 2015). Atualmente, o programa de Locação Social é acionada em situações de desastres, como a ocorrida devido às chuvas de 1º de abril de 2022.

Para viabilizar a análise de factibilidade desta questão, torna-se imperativo estabelecer uma forma de regulação do setor imobiliário no âmbito municipal. Isso se deve ao fato de que, dentro do contexto do modo de produção capitalista que permeia o Brasil, esse setor tende a explorar de maneira contínua e ilimitada as políticas públicas dessa natureza. A título de exemplificação, no mencionado evento ocorrido em 1º de abril, em que intensas chuvas afetaram numerosas famílias, demandando intervenção governamental, foi notório que o anúncio do programa de *Locação Social* pela Prefeitura de Maricá desencadeou de maneira quase instantânea um substancial incremento nos preços dos aluguéis na região. Nesse sentido, urge desenvolver estratégias que possibilitem a efetivação do programa, sem, no entanto, sobrecarregar a estrutura da administração pública e, em última instância, a população, em detrimento do favorecimento exclusivo de um restrito grupo de empreendimentos.

De modo similar à reformulação do programa de locação social, o programa de *Formação do Parque Imobiliário* adquire maior relevância quando considerada em consonância com um investimento essencial na parceria institucional entre a administração pública e os registros de propriedades imobiliárias. Tal investimento é fundamental para garantir um controle mais abrangente e uma compreensão mais precisa dos dados, elementos cruciais para um planejamento eficiente.

A evolução desse programa poderia também se estender em direção à criação de um banco de terras e propriedades municipais, destinado à produção de Habitações de Interesse Social (HIS), o que se apresenta como uma estratégia fundamental para abordar o déficit habitacional.

Nessa perspectiva, a instituição de um parque imobiliário municipal não apenas se aplicaria a situações de reassentamento de famílias em risco, mas também viabilizaria a disponibilização de imóveis destinados à locação social. Esse último aspecto, por sua vez, tem o potencial de repercutir no setor de aluguel imobiliário, gerando impactos tangíveis.

Logo, entendemos que a sinergia entre o aprimoramento da parceria institucional e o desenvolvimento do programa de Formação do Parque Imobiliário não só promoveria uma gestão mais eficaz dos recursos habitacionais, mas também contribuiria para uma transformação mais ampla no cenário habitacional do município.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz das reflexões abordadas, torna-se evidente que as considerações sobre o desenho institucional da política habitacional desempenham um papel essencial na garantia da eficácia e sustentabilidade do desenvolvimento da cidade. No cerne desse panorama, destaca-se a abordagem da regularização fundiária plena como um elemento crucial, capaz de estabelecer alicerces jurídicos sólidos para a habitação e conferir segurança aos moradores.

Essa abordagem holística é essencial à noção de regularização fundiária plena, que vai além do mero acesso à “titulação da moradia”, mas se estende à garantia do direito à cidade, abrangendo aspectos indispensáveis como segurança jurídica da posse da terra, qualidade urbanística dos assentamentos, garantia de infraestrutura, o acesso a serviços públicos básicos, a preservação ambiental, a inclusão social e os demais relacionados à garantia do direito à cidade da população.

Além disso, torna-se evidente o comprometimento da administração municipal em incluir os residentes e as organizações da sociedade civil nos processos de regularização fundiária e na formulação de políticas públicas. Essa abordagem visa fomentar o progresso de uma cidade mais equitativa e democrática. Tal intuito se reflete no investimento na transparência, por meio da realização de audiências públicas nos projetos direcionados ao plano de habitação de interesse social, bem como na relação estabelecida entre os moradores e a secretaria de assistência social.

Cabe salientar a importância da institucionalização da regularização fundiária no município para garantir a continuidade dos processos independente da alternância política, a fim de atender, em algum nível, a noção de regularização fundiária plena. Ademais, a destinação adequada de recursos. Ademais, a destinação adequada de recursos municipais para a implementação de políticas habitacionais é crucial, sendo notável que Maricá, em contraste com muitos outros municípios do Brasil, detém capacidade financeira satisfatória para fornecer bons programas de desenvolvimento social e infraestrutura urbana.

Diante desse cenário, a política habitacional transcende meros compromissos retóricos; ela se materializa como uma promessa efetiva em prol de uma cidade resiliente, equitativa e abrangente. Em um cenário urbano em constante evolução, tais abordagens se revelam como pilares essenciais para garantir um progresso sustentável e inclusivo, atendendo às necessidades e aspirações da população em meio às dinâmicas transformadoras da vida urbana.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. *In*: ROLNIK, Raquel. *et al.* **Regularização fundiária plena – referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 69-99. Disponível em: <livro_regularizacao.indd (mppr.mp.br)>

BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social: Alternativas à Política Habitacional**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2134)

BONIZZATO, Luigi. MOULIN, Isabelle Esteves. **PDUI (plano de Desenvolvimento Urbano Integrado): primeiros aspectos, comparações, críticas, conclusões, relações e experiências após 03 (três) anos de sua criação legal**. Revista de Direito da Cidade. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33418>>. Acesso em 14 de setembro de 2021

CORREIA, Arícia Fernandes. **Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da Cidade do Rio De Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017**. Revista Geo UERJ. nº 31. UERJ: Rio de Janeiro, 2017.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. Foco em Políticas Fundiárias**. Lincoln Institute of Land Policy. 2011. Disponível em: <regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf (lincolninst.edu)>

GRANJA, L. S. e MAGALHÃES, A. F. **Condições de viabilidade para a regularização fundiária plena: uma problematização a partir da experiência de Juiz de Fora (MG)**. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/marica/panorama>>. Acesso em 07 de agosto de 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MACHADO, Ana. **Do campo à periferia: as transformações do trabalho numa periferia metropolitana fluminense, Maricá - RJ**. In: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo (16.: 2021 : Salvador, BA). Anais do XVI SHCU. Salvador: UFBA, 2021. p. 2484-2500.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ (PMM) e INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). **Diagnóstico Técnico - CADERNO 2 - processo de revisão do Plano Diretor de Maricá/RJ**. Outubro, 2020. p. 16-27. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/2020/11/30/produto-3-diagnostico-tecnico/>

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ (PMM) e URBES - Instituto de Políticas Públicas Urbanas. **Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)**. Julho, 2010. Disponível em: <<https://www.marica.rj.gov.br/plhis/>>

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ (PMM). Secretaria Municipal de Habitação e Assentamentos Humanos (SHAH) e IQV- Instituto de Estudos Políticos e Sociais para Melhoria da Qualidade de Vida. **REVISÃO DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Produto 2 - Diagnóstico técnico participativo**. Julho, 2023. Disponível em: <<https://www.marica.rj.gov.br/habitacao-marica/documentos/>>

ROLNIK, Raquel. Apresentação geral — curso a distância em regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. In: ROLNIK, Raquel. *et al.* **Regularização Fundiária Plena - referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 6-11. Disponível em: <livro_regularizacao.indd (mppr.mp.br)>

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. DA MOTA, Maurício Jorge Pereira. Função Social da Propriedade e Funções Sociais da Cidade. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro,

volume 11, nº 2. p. 684-711, 2019. Disponível em:

<<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/43506/32486>>. Acesso em 20

de setembro de 2021.