



# **A política nacional de regularização fundiária: capacidades institucionais dos municípios na implementação do Programa Federal Papel Passado e suas implicações na gestão do território**

The national policy of land regularization: the role of local institutional capacity within Federal Program “Papel Passado” and its implications for territorial management

*Guadalupe M. J. Abib de Almeida, professora da Universidade Federal do ABC e coordenadora do projeto de pesquisa, [almeida.guadalupe@ufabc.edu.br](mailto:almeida.guadalupe@ufabc.edu.br)*

*Raphael Bischof dos Santos, pesquisador e doutorando da Universidade Federal do ABC, [raphael.bischof@ufabc.edu.br](mailto:raphael.bischof@ufabc.edu.br).*

**Julia Azevedo Moretti**, pesquisadora da Universidade Federal do ABC, [jamoretti@pucsp.br](mailto:jamoretti@pucsp.br) .

**Irene M. S. dos Santos Guimarães**, pesquisadora da Universidade Federal do ABC, [irenemaestro@gmail.com](mailto:irenemaestro@gmail.com) .

**Coordenadora e pesquisadores do Projeto de Pesquisa de “Estudo do perfil da demanda do Programa Papel Passado”, realizado pela Universidade Federal do ABC.**

## Resumo

A implementação da política de regularização fundiária de forma descentralizada pelos municípios brasileiros encontra condicionantes decorrentes da estrutura organizacional, normativa e operativa da agenda urbana em âmbito local, conforme evidenciado por dados de pesquisa de identificação da demanda do Programa Federal Papel Passado. Enquanto a operacionalização dessa política parece exacerbar os instrumentos exigidos para adesão do município à política nacional de habitação, a análise da capacidade institucional dos municípios abrangidos pelo Programa também demonstra a dificuldade para mitigação e resolução da irregularidade fundiária desses municípios e o quanto a ocupação desordenada do território urbano se coloca como regra para alguns deles.

**Palavras Chave:** Regularização fundiária, assentamentos irregulares, capacidade institucional, políticas públicas, descentralização.

## Abstract

The decentralized implementation of land regularization policy by Brazilian municipalities faces conditioning elements derived from their organizational, legislative and executive structure according to local urban agendas, as represented by some data produced by a research project conducted to identify the beneficiaries of Federal Program Papel Passado. Execution of this policy seems to transcend legal instruments formally demanded to access the national housing policy. Meanwhile, the local institutional capacity assessment also demonstrates local weakness to mitigate or to solve land irregularity as well as it shows how lawless urban land development poses itself as a rule rather than exceptional cases for some of these cities.

**Keywords:** Land regularization, informal settlements, institutional capacity, public policies, decentralization.

## INTRODUÇÃO

**A** irregularidade fundiária coloca-se como problema histórico na ocupação do território brasileiro. O mero apossamento de fato da terra nos períodos colonial, imperial e republicano é continuamente rejeitado para receber uma tutela normativamente rígida e executivamente negligente por parte do Estado. Não atendidos os requisitos formais da lei, a maior parte da ocupação do país foi sendo caracterizada como irregular, alijando seus detentores de uma série de direitos enquanto cidadãos (Holston, 2013). Séculos mais tarde, a transição do Brasil de um país rural para urbano até o final dos anos 60 não alterou essa realidade, mantendo-se a segregação socioespacial e os óbices ao exercício da cidadania.

Mas a ilegalidade nas cidades tem uma feição um pouco diferente. Nas cidades crescem os requisitos legais para o parcelamento, uso e ocupação do solo. Portanto, além do domínio, a irregularidade<sup>1</sup> urbana decorre também da inadequação jurídico-urbanística, persistindo presente para significativa parcela da população do país. Em 2002, o Banco Mundial indicava que 70% dentre um milhão de moradias construídas no país eram ilegais (Fernandes, 2006). O país até hoje tem dificuldades em estimar a população residente em assentamentos irregulares urbanos. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) subdimensiona a situação fundiária da moradia nas informações censitárias, “uma vez que moradores de favelas e loteamento irregulares se autodeclaram proprietários” (Marques, 2016). Tampouco são suficientemente publicizados dados dos cadastros imobiliários municipais ou federais, bem como dados registrais. Além disso, o problema extrapola as metrópoles do país, ocorrendo também nas médias e pequenas cidades. Como apresentado por Fernandes (2006), a irregularidade fundiária e sua escala – ainda que desconhecida com precisão – indicam não ser “mero sintoma de modelo de desenvolvimento, mas o modelo ele mesmo”.

---

<sup>1</sup> Após a consolidação de uma política de regularização fundiária que reconhece a preexistência de assentamentos irregulares entende-se desnecessário o adjetivo “ilegal”. Trata-se de mera opção terminológica, que também preferiu o termo irregular a informal, por entender que o desatendimento a regras denota a principal razão se constituírem um problema para a ordem estabelecida. Mas não há rigor jurídico nessa diferenciação. Trata-se de mera escolha semântica.

Para enfrentar esse problema em escala nacional e construir uma agenda da política urbana destaca-se a criação do Ministério das Cidades em 2003, da qual fazia parte uma Diretoria de Assuntos Fundiários.

Após um período de contribuições de diversos setores privado e público (especialmente de entes municipais) e da compreensão do importante papel regulatório demandado para a implementação da regularização fundiária, foi formulado o Programa Federal Papel Passado, com o objetivo de (Carvalho, 2007):

(...) apoiar Estados, Municípios, entidades da administração pública indireta, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas. Esse apoio se dá por meio da aplicação de recursos financeiros do Orçamento Geral da União e pela transferência, a Municípios ou Estados, de imóveis pertencentes a órgãos do governo federal, com o objetivo de se proceder à regularização da posse em favor dos moradores.

Referida “promoção da regularização fundiária” operar-se-ia por meio de três linhas de ações estratégicas, assim representadas: (i) apoio financeiro e técnico às ações de regularização fundiária urbana; (ii) apoio à autonomia e capacitação das equipes municipais e comunidades locais; e, por fim, (iii) remoção de obstáculos jurídicos e legais à regularização fundiária. E assim transcorreram as ações das entidades, públicas ou privadas, financiadas pelo Programa, por meio de transferências voluntárias de recursos da União, geralmente formalizadas por contratos de repasse (Carvalho, 2016). A seleção de demandas deu-se por meio das chamadas públicas, denominadas sistemáticas, nas quais as cartas consultas receberiam inscrições classificadas conforme critérios e modalidades. Elas ocorreram anualmente de 2004 a 2008, voltando a ocorrer com o aporte de recursos somente em 2013.

Apesar do acréscimo de recursos com o passar dos anos, o crescimento da demanda submetida pelos proponentes foi ainda maior, implicando a redução proporcional do atendimento pelo Programa em relação à demanda.

*Tabela 1- Evolução dos recursos envolvidos no Programa Papel Passado e formalizados por contratos de repasse (portanto, não incluídos os convênios e execuções orçamentárias descentralizadas). Fonte: Carvalho, 2016.*

Ano	Recursos contratados após processo de seleção das Cartas Consultas (em reais)	Conjunto das demandas apresentadas nas Cartas Consultas (em reais)	Atendimento – contratações em relação ao conjunto das demandas apresentadas (em percentuais)
2004	5.635.000,00	100.000.000,00	5,64%
2005	10.451.618,92	211.979.443,70	4,93%
2006	13.871.642,22	623.671.657,71	2,22%
2007	5.552.705,02	129.286.320,06	4,29%
2008	2.660.500,00	220.220.800,48	1,21%
2013	26.473.288,09	3.238.742.007,67	0,82%
<b>Total</b>	<b>64.644.754,25</b>	<b>4.523.900.229,62</b>	<b>1,43%</b>

Tendo em vista o volume dos recursos empregados pelo Programa, e, sobretudo a ampliação da demanda tal como apresentada a cada Carta Consulta, foi formulado o projeto de pesquisa junto ao Ministério das Cidades – de onde é extraída a presente análise – para a realização de um “estudo do perfil da demanda para regularização fundiária de assentamentos irregulares em áreas urbanas, bem como da capacidade técnica e institucional dos parceiros locais para implementação da Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana, no âmbito do Programa Papel Passado”. Referida pesquisa teve por objetivo a avaliação do perfil dos mandatários do Programa – municípios que foram os principais proponentes das edições anteriores das Cartas Consulta - tanto sob o ponto de vista dos assentamentos irregulares submetidos, quanto à sua estrutura administrativa. O presente artigo traz os resultados iniciais, derivados do preenchimento do questionário submetido a todos os municípios habilitados.

Para viabilizar a pesquisa acima referida, o MCidades abriu Carta Consulta do Programa Papel Passado em 2016, que estabeleceu condições de habilitação e seleção de municípios interessados – a serem

considerados “parceiros locais”. Nas condições estabelecidas pela sistemática de 2016, não foi envolvida a transferência voluntária de recursos financeiros da União para os proponentes, mas foi disponibilizada uma equipe interdisciplinar para contribuir com um assessoramento técnico<sup>2</sup>, visando à elaboração de um passo-a-passo da regularização fundiária para um único assentamento irregular indicado por município. À medida que o apoio aos municípios fosse realizado, seriam colhidos novos dados para a pesquisa e verificada sua consistência.

O resultado final contou com 200 (duzentos) municípios habilitados e selecionados (Mapa 1) para a pesquisa, os quais passaram a ser considerados parceiros locais da pesquisa após a publicação da Portaria nº 339/2016 do MCidades<sup>3</sup>. É sobre eles – e suas respostas ao questionário da Carta Consulta – que serão feitas as considerações descritas na presente análise. Vale ressaltar que as presentes considerações não representam uma avaliação conclusiva correspondente ao resultado esperado da pesquisa, ainda em curso e com previsão de conclusão em 2017. Mas, a apresentação do conjunto das respostas e o agrupamento dos municípios – conforme as características de sua capacidade institucional informadas no formulário constante da Carta Consulta 2016 – já aponta para direções merecedoras de registro.



Mapa 1 - Distribuição dos municípios selecionados para a pesquisa. Fonte: Portaria MCidades nº 339/2016.

Na análise desses parceiros locais, partiu-se do pressuposto de que a implementação das políticas públicas – entre as quais a de regularização – envolve inúmeras variáveis, que podem interferir e alterar os rumos previstos, planejados ou mesmo, desejados. Entre essas variáveis: a disponibilidade e suficiência de recursos financeiros e humanos; maior ou menor dependência de outros entes federados; clareza, compreensão e especificação de objetivos e tarefas a serem desempenhadas; planejamento, seja da forma de ocupação do território, como da ação pública; coordenação. Neste panorama, os modelos de implementação podem se tornar relevantes, contudo, “nenhum modelo servirá a todas as políticas e nem a todas as circunstâncias e organizações. Por outro lado, não são modelos excludentes. Antes, são fornecedores de informações relevantes sobre o processo de implementação” (Carvalho et al. 2010).

<sup>2</sup> Este assessoramento técnico não envolve a realização de levantamentos planialtimétricos cadastrais, cadastramento socioeconômico ou pagamentos de emolumentos cartoriais. O roteiro a ser fornecido aos municípios operacionaliza-se pelo apoio de pesquisadores (juristas, urbanistas, especialistas em georreferenciamento, sociólogo e profissionais de políticas públicas), os quais, conforme a necessidade (e carência) de cada município, os assessoram a partir de documentos/informações já existentes. Também, servem à indicação de caminhos a serem seguidos para a consecução da meta de regularização dos assentamentos.

<sup>3</sup> A lista completa de municípios foi publicada pela referida Portaria nº 339/2016 do MCidades, publicado no Diário Oficial da União de 25 de julho de 2016.

Nesta linha, a pesquisa em curso bem como o presente artigo entendeu como fundamental conhecer a capacidade institucional dos parceiros locais (que também comporia o “perfil da demanda”, que intitula a pesquisa) na implementação de uma política nacional de regularização fundiária e, por associação necessária, à política nacional de desenvolvimento urbano. Apesar de explorado e investigado em alguns campos das políticas públicas (geralmente componentes de sistemas nacionais, como saúde, assistência social e educação, por exemplo), a capacidade institucional dos municípios não foi devidamente dissecada em pesquisas sobre regularização fundiária e sua repercussão no território municipal. A ausência de dados sistematizados em escala nacional somente agrava essa situação.

No caminho da pesquisa, surgem algumas questões a merecerem investigação. O quanto a implementação da política municipal de regularização fundiária dependeria de uma estrutura institucional local, administrativa e normativa, criada para este fim? A capacidade institucional dos municípios instrumentaliza uma política urbana capaz de enfrentar o crescimento das cidades de forma irregular? Os mesmos elementos e estrutura difundidos como essenciais ou referenciais para outras políticas públicas habitacionais têm igual aderência no caso da regularização fundiária para sua implementação? Este artigo avança na resposta à última questão, e fornece indícios bastante eloquentes para exploração de uma oportuna explicação às questões anteriores a partir do questionário.

Nesta análise preliminar de caráter quantitativo, foi dado maior destaque a alguns dos aspectos da capacidade institucional desses parceiros locais<sup>4</sup>. Mas mesmo que preliminar e dependente de verificação e investigação, entende-se que a sistematização das respostas fornecidas pelos municípios apresenta resultados importantes que descortinam regularidades de comportamentos em um cenário nacional a ser considerado.

## **DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS**

A partir da Constituição Federal de 1988, as atribuições municipais se ampliaram com a descentralização de políticas públicas, intensificando, em certa medida, o desenvolvimento de suas capacidades institucionais e da respectiva estrutura burocrática local. Esta descentralização no Brasil, contudo, não implicou a transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim, na delegação de responsabilidade sobre a implementação de algumas políticas (Souza, 2004).

A política urbana parece ilustrar bem essa forma particular de delegação de competências na peculiar descentralização brasileira, também válida a outras políticas públicas sob a responsabilidade de municípios. Arretche (2012) aponta, na análise do pacto federativo o quão importante é fazer a distinção entre quem legisla e quem implementa a política pública:

*A distinção analítica entre quem regula (policy decision-making) e quem executa (policy-making) é essencial para examinar a propalada autonomia dos governos subnacionais no Brasil. A interpretação de que estes são excessivamente autônomos está baseada na indistinção conceitual entre policy-making e policy decision-making. Assume-se que os governos subnacionais têm autonomia sobre suas próprias políticas porque sua execução foi descentralizada e porque governos subnacionais têm uma participação importante na receita e nos gastos nacionais.*

---

<sup>4</sup> Foram consideradas as informações prestadas diretamente pelos 200 (duzentos) municípios (dados primários) na respectiva Carta Consulta, cabendo à MUNIC (dados secundários) o papel de verificação de informações e indicação de possíveis inconsistências no entendimento e enquadramento de questões referentes à estrutura legal e burocrática desses municípios. O aprofundamento qualitativo nos casos julgados de maior relevância para resposta completa às questões apontadas de relação entre a política nacional e municipal de regularização fundiária serão realizadas com uma quantidade bem menor de municípios. Esse recorte da análise qualitativa encontra-se atualmente em curso.

*O fato é que estas últimas evidências não são condição suficiente para a autonomia decisória. A distinção conceitual entre “quem delibera” e “quem executa” autoriza interpretação distinta acerca dos mecanismos verticais de operação do Estado federativo. A regulação federal afeta decisivamente modo como as políticas descentralizadas são executadas. As regras constitucionais, a autoridade dos ministérios federais para regulamentar e supervisionar as políticas executadas, bem como o poder de gasto da União, são fatores explicativos central da agenda de governos subnacionais.*

Quando colocada sob essa perspectiva, vislumbra-se para a política urbana uma grande concentração de poder decisório para União, que detém competência constitucional para estabelecer normas gerais de direito urbanístico<sup>5</sup>. Bastante emblemáticas dessa centralização decisória o papel desempenhado por leis federais como a Lei Lehmann, de parcelamento do solo urbano; o Estatuto da Cidade, políticas setoriais de infraestrutura urbana (de saneamento, habitação de interesse social e mobilidade) e a lei federal que que regulamenta a regularização fundiária em âmbito nacional<sup>6</sup>. Tal competência normativa fornece inegável caráter indutor da implementação das respectivas políticas urbanas pelos entes nacionais.

Vale lembrar que referida competência para edição de normas gerais urbanísticas somente é compartilhada com estados membros da federação, não com municípios. Em alguns casos, essa competência estadual é empregada de maneira significativa, como os dados preliminares da pesquisa trazida permitem aferir.

Ao governo subnacional local – o município – compete, entre outras atribuições, (i) legislar sobre assuntos de interesse estritamente local (nos termos autorizados pelas normas gerais federais e estaduais, entre elas, de direito urbanístico), (ii) suplementar a legislação federal e a estadual, (iii) gerir suas receitas, (iv) atuar em cooperação com os demais entes federativos em diversas políticas públicas e (v) promover o adequado ordenamento territorial de seu território, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano<sup>7</sup>. Em nenhum caso é verdadeiramente franqueado ao município – no desenho constitucional da política urbana – contrariar normas gerais estabelecidas pela União ou mesmo pelos estados membros. Entretanto, seu papel executório no ordenamento territorial é fundamental.

Percebe-se a partir desse desenho a primazia da União para o *policy decision-making* da política urbana, enquanto ao município coube sua execução – o *policy-making*, a regulamentação suplementar, a legislação de interesse estritamente local. O poder decisório do conteúdo da política urbana, seja de sua agenda seja da formulação de seus instrumentos, é fortemente centralizado na União. Isso é evidenciado uma vez que o município encontra severas restrições para criar instrumentos jurídico-urbanísticos além daqueles estabelecidos na ordem urbanística nacional.

O surgimento dos instrumentos de regularização fundiária é prova disso. As experiências pioneiras de Recife e Belo Horizonte se iniciaram com o emprego de um subterfúgio construído a partir de um instrumento consolidado na ordem nacional: setores especiais previstos em zoneamento<sup>8</sup>. Essa lógica de surgimento e consolidação daquilo que se tornariam as zonas especiais de interesse social (ZEIS) rapidamente foi incorporado pela legislação de outras cidades no país (Porto Alegre, Santos, Diadema, Santo André).

---

<sup>5</sup> Ver Constituição Federal, artigo 24, inciso I.

<sup>6</sup> Respectivamente, as Leis federais nº 6.766/1979, nº 10.257/2001, nº 11.447/2007, nº 11.124/2005, nº 12.587/2012, nº 11.977/2009.

<sup>7</sup> Ver Constituição Federal, artigo 30.

<sup>8</sup> O zoneamento especial instituído pelo Lei nº 14.511/1983 foi associado ao Programa Especial das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) de 1983, em Recife. Poucos meses antes, o Programa de Regularização de Favelas – o PROFAVELA – de Belo Horizonte, fora criado pela Lei nº 3.532/1983, que instrumentalizou o programa por meio da inclusão dos chamados “Setores Especiais 4”, correspondentes a “favelas densamente ocupadas por populações economicamente carentes” no zoneamento oficial do Município.



A regularização fundiária, que na realidade representa não um único instrumento, mas um conjunto de instrumentos urbanísticos estabelecidos na política urbana nacional não passa alheia a esse processo de implementação descentralizada da política urbana, fortemente marcada por uma centralização decisória. Apesar de sua instrumentalização decorrer de iniciativas esparsas de municípios verificadas a partir dos anos 80, passa a ser tangenciada na Constituição de 1988 (com a usucapião especial urbana<sup>9</sup>) e inserida em uma agenda nacional com seu acolhimento por programas federais<sup>10</sup> e alteração da lei federal de parcelamento do solo em 1997. Não obstante, somente se pode considerá-la inserida na agenda de políticas públicas do país (poder decisório ou *policy decision-making*) com a promulgação do Estatuto da Cidade. Referida centralização não implica completa alienação dos entes subnacionais na definição das políticas públicas. Ao contrário, as políticas desenhadas pela União comumente levam em consideração interesses de outros entes subnacionais, ainda que as coalizões formadas para a defesa de propostas se organizem mais de maneira político-partidária que pelo alinhamento de interesses federativos (Arretche, 2012).

Esse alinhamento de interesses dos entes subnacionais na política de regularização fundiária (somados a outros setores da sociedade) foi organizado pela União e pode ser verificado com a promulgação da Lei federal nº 11.977/2009. Em seu capítulo III, a lei federal traz resultados da experimentação das ações municipais e federais de regularização fundiária: a definição e as implicações do zoneamento especial de interesse social (ZEIS); a diferenciação entre modalidades de regularização fundiária entre o interesse social e específico, respectivamente, caracterizando assentamentos de baixa renda do restante da informalidade fundiária; o processo de demarcação de imóveis e legitimação de posse em sobreposição a um acervo impreciso da base fundiária nos registros públicos; o tratamento conferido pelos procedimentos administrativos ambientais aos assentamentos já consolidados e integrantes da cidade. O caminho percorrido e obstáculos identificados entre 2001, com o Estatuto da Cidade, que consolida a regularização na agenda política, até 2009, com a lei federal, que instrumentaliza e facilita a regularização, deve ser compreendido como capitaneado pela União para receber contribuições de entes subnacionais e impor, por meio de seu poder decisório e regulatório da política, novos paradigmas para a sua implementação por municípios. Nesse percurso, a criação em 2003 do Ministério das Cidades, que trouxe uma Diretoria de Assuntos Fundiários, e o longo processo de discussão e de audiências públicas do Projeto de Lei 3.057/2000 perante o Congresso Nacional, cujos relatórios – jamais foram aprovados em todas as instâncias – contribuíram no texto da Lei nº 11.977/2009.

A própria norma não esconde esse alinhamento com os entes subnacionais e coloca a responsabilidade precípua do município, que nos casos de interesse social (com população predominantemente de baixa renda) pode se sobrepor inclusive às autoridades estaduais nos casos que determina<sup>11</sup>.

Mais do que um alinhamento, a implementação da política de regularização fundiária nacional depende quase exclusivamente dos municípios, que se apresentam de maneira mais próxima aos beneficiários finais, moradores dos assentamentos irregulares. Para tanto, necessita ser incorporada à agenda local.

Da mesma forma são implementadas outras políticas setoriais urbanas<sup>12</sup>, sendo que para cada política nacional (habitação social, mobilidade, saneamento, mitigação de riscos etc.), quando acompanhada de um desenho sistêmico-normativo ou de recursos (como o Programas Minha Casa Minha Vida ou o Papel Passado, por exemplo), há indução em maior ou menor grau do comportamento e decisão de municípios. Isso ocorre em temas que, em tese, os municípios teriam ampla autonomia. Uma exceção a essa forma de indução estaria na própria ação de planejamento do desenho urbano, que contou com ações federais como a Campanha dos Planos Diretores, cuja estruturação se iniciou em 2004 sendo encerrada alguns

---

<sup>9</sup> A usucapião, utilizada desde a Antiguidade Clássica e acolhida pelos Códigos Civis brasileiros de 1916 e 2002, teve seu prazo de prescrição aquisitiva do direito reduzida a cinco anos com a Constituição Federal de 1988.

<sup>10</sup> Como no caso do Programa Federal PROMORAR, a partir de 1979 (Denaldi, 2003).

<sup>11</sup> Ver Lei federal nº 11.977/2009, artigos 53 e 54.

<sup>12</sup> Conforme retratado por Frey *et alli* (2016), o mesmo se opera em diversas outras políticas públicas pós Constituição de 1988.

anos depois (Rolnik, 2009). À ação de planejamento urbano, seja de intervenções no ambiente já construído ou de expansão do território urbanizado, não foi configurado ou normatizado como um sistema nacional, tampouco objeto de um programa federal de transferência voluntária de recursos a médio ou longo prazo<sup>13</sup>. O conjunto das políticas urbanas federais devidamente estruturadas com a indução de ações municipais, parece trazer implicações nas capacidades estatais desenvolvidas e na forma como estas fazem a gestão do território. Os dados trazidos nesta oportunidade procuram ilustrar isso em alguma medida.

Ainda se explorando a implementação municipal – o *policy-making*, verifica-se sua dependência de variáveis internas (capacidade institucional do próprio município) e externas (inserção do município em uma rede nacional de cidades; situação geográfica ou antropológica, como no caso de fragilidades ambientais e reservas indígenas ou quilombos; atuação de governos estaduais, apoios federais). As variáveis externas, apesar de integrarem o objeto da pesquisa, não serão retratadas no momento. As internas, ao contrário, além de retratadas para os duzentos municípios da amostra, merecem também uma delimitação teórica.

São apontados como componentes fundamentais da capacidade estatal<sup>14</sup> as dimensões técnico-administrativas e a política (Huerta, 2008; Gomide e Pires, 2014). A primeira estaria ligada ao conceito clássico weberiano de uma estrutura técnico-burocrática necessária para que o Estado consiga operacionalizar seus objetivos, ou seja, aponta a necessidade da "existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes com habilidades de gestão" (Gomide e Pires, 2011 *apud* Barbosa, 2016). Burocracia designaria, em Weber, um quadro de funcionários que, organizados dentro de uma forma específica e submetidos a normas de conduta também específicas e determinadas (racionalidade da ação), exerceriam autoridade legal. Já a capacidade política traria a junção desta dimensão administrativa weberiana ao relacionamento socioestatal, ou seja, à capacidade política do Estado de se relacionar e absorver as demandas da sociedade (Evans, 1993), vinculada à negociação de interesses e criação de consensos. Esta capacidade, denominada política, é notadamente importante em países como o Brasil, onde o ciclo de políticas públicas passa a primar pela interação entre sociedade civil e Estado, especialmente após o processo de redemocratização dos anos 80 (Diniz, 1996; 1998). Por fim, um terceiro componente da capacidade institucional estaria diretamente ligado à possibilidade do governo de realizar as políticas almejadas. Denominada como capacidade de implementação, esse componente se refere aos meios técnicos, políticos e financeiros necessários para concretizar políticas públicas (Diniz, 1996; 1998 *apud* Barbosa, 2016).

## **CAPACIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA E DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PELOS MUNICÍPIOS**

A Política Nacional de Regularização Fundiária integra a política habitacional no Brasil, vez que correspondente a uma modalidade de inadequação habitacional – ou déficit qualitativo – não mensurado adequadamente até os dias atuais por instrumentos estatísticos ou censitários (Fundação João Pinheiro, 2015). No âmbito municipal, a regularização fundiária é objeto de significativa atuação de municípios, isoladamente ou em cooperação com outros entes federativos. Apesar de não ser o programa municipal de maior incidência, representava o quinto programa municipal mais citado da política habitacional local (Brasil, 2012).

A análise da capacidade institucional dos municípios foi anteriormente apresentada como resultante de três componentes: a dimensão técnico-administrativa, a política e a capacidade de implementação. O

---

<sup>13</sup> Também o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana foi implementado apenas 3 anos.

<sup>14</sup> Capacidade estatal como algo mais específico que a institucional, posto que o Estado é uma das instituições resultantes de uma construção social.

desdobramento dessas dimensões aplicadas à política de regularização fundiária determina a forma de aferi-las, ainda que de maneira preliminar (e com as inconsistências nas informações preenchidas por municípios ou mesmo pelos órgãos estatísticos no esforço de uniformizar a informação).

Assim, a caracterização da capacidade técnico-administrativa encontra ponto de partida inicial na publicação oficial do Ministério das Cidades, organizada pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) intitulada “Capacidades administrativas dos Municípios Brasileiros para a política habitacional”. Referida publicação realizou um diagnóstico com base em “cinco variáveis” extraídas do MUNIC que permitiam “analisar a existência e a trajetória de instrumentos de gestão da política municipal de habitação”. Tais variáveis eram as seguintes: órgãos destinados à gestão da política habitacional e urbana; cadastros próprios e/ou fontes de informação para a identificação do déficit municipal de moradias; consórcios intermunicipais de habitação; instâncias de participação popular para o planejamento de políticas habitacionais (conselhos municipais de habitação ou similares); e, por fim, fundos específicos para a política habitacional e urbana.

Quando aplicadas tais variáveis à amostra de 200 (duzentos) municípios da presente pesquisa, tem-se um parâmetro inicial da capacidade técnico-administrativa construída para implementação da política habitacional local. Além da MUNIC (para caracterização da participação em consórcio público ou existência de órgão de habitação ou planejamento urbano), empregou-se o relatório de adesão de municípios gerado pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)<sup>15</sup> chegando-se ao seguinte quadro de institucionalização da política habitacional (e ainda não especificamente a regularização fundiária):

*Tabela 2 - Adesão a instrumentos da política habitacional pelos 200 (duzentos) parceiros locais da pesquisa. Fontes: Brasil, 2012; MUNIC/IBGE; SNHIS. \* Dado referente a universo de 198 municípios, uma vez que municípios da amostra criados recentemente – Paraíso das Águas (MS) e Balneário Rincão (SC) – não se encontram no SNHIS.*

Variável considerada	Estudo para o universo dos municípios brasileiros, considerado o ano de 2009 (Brasil, 2012)		Amostra de 200 (duzentos) municípios empregados na pesquisa de perfil da demanda do Programa Papel Passado	
	Número	%	Número	%
Órgão	3.723	66,9	174	87,0
Cadastro	4.498	80,8	124*	62,6
Consórcio	170	3,1	14	7,0
Conselho	2.373	42,6	188*	94,9
Fundo	2.384	42,8	196*	99,0

O estudo acima referido representa inegável evolução na análise da implementação da política habitacional em nível local. Cumpre-nos, todavia, avançar, estabelecer e testar hipóteses a partir de parâmetros específicos a serem considerados no caso da política de regularização fundiária, até mesmo para avaliar suas possíveis similaridades e eventuais especificidades em face da política habitacional.

Baseando-se em tais elementos e, visando a aprofundar a aferição das capacidades institucionais municipais na implementação da regularização fundiária, a pesquisa passou a considerar e ponderar outras informações fornecidas pelos 200 (duzentos) municípios selecionados no questionário preenchido na Carta Consulta do Programa em 2016. No entendimento dos pesquisadores, conforme pactuado com o Ministério das Cidades, expressariam ao menos duas dimensões da capacidade estatal retratada acima: a técnico administrativa e a de implementação.

A dimensão política, cuja investigação demandaria uma análise qualitativa mais detalhada, não poderia ser adequadamente aferida pelo conjunto desses dados, ainda que de forma preliminar. Em tese, a mera

<sup>15</sup> Disponível no sítio eletrônico da Secretaria Nacional de Habitação, no endereço eletrônico: < [http://app.cidades.gov.br/situacao\\_snhis/src/pdf/situacao\\_municipios\\_fnhis.pdf?1480165470](http://app.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/pdf/situacao_municipios_fnhis.pdf?1480165470) >. Consulta em 26.11.2016.

apresentação de propostas à Carta Consulta já configuraria que a regularização fundiária de interesse social estaria na agenda política desses municípios. A aferição do maior ou menor grau de comprometimento político, por meio de servidores efetivamente incumbidos do tema, recursos empregados, estrutura burocrática e normativa demandariam uma análise mais detalhada da consistência dos dados fornecidos pelos municípios, que, nos termos explicitados anteriormente, não se constituíram como objeto deste artigo.

Contudo, as demais dimensões técnico-administrativa e de implementação foram aproximadas quando postas as respostas dos municípios em uma perspectiva relativa, porque sempre consideradas em relação ao conjunto das demais respostas dos parceiros locais da pesquisa. Nos termos da Portaria nº 166/2016, do MCidades, os municípios proponentes foram agrupados em três (3) categorias conforme a diferenciação de sua capacidade institucional, que, ainda de acordo com a terminologia estabelecida na normativa, seria intitulada de capacidade “baixa”, “média” e “elevada”. Essa nomenclatura, apesar de adotada pela citada normativa, pareceu inadequada para qualquer categorização peremptória dos municípios selecionados. Dessa feita, adotou-se para efeitos da pesquisa, a classificação nos grupos 1, 2 e 3, considerando-se, respectivamente, em ordem crescente, a capacidade de implementação dessa política. Vale reforçar o entendimento que referido agrupamento não representa que um grupo detenha apenas uma dimensão técnico-administrativa ou que que tenha atingido à plena capacidade de implementação. O agrupamento serviu apenas à finalidade de análise comparada de uma amostra representativa da diversidade territorial, do porte, inserção em uma rede nacional de cidades e participação ou não em grandes concentrações desses municípios.

Uma vez procedida à classificação dos duzentos parceiros locais em ordem decrescente, conforme a ponderação conferida a cada pergunta e retratada na sequência, a distribuição dos municípios ocorreu em três grupos quantitativamente uniformes, que serão tratados como G1, G2 e G3.

Para complementaridade do estudo publicado sobre capacidades administrativas na implementação de políticas habitacionais, a capacidade técnico-administrativa de execução da política de regularização fundiária foi aferida a partir de alguns parâmetros específicos:

- existência de órgão ou estrutura específica para conduzir ações no âmbito da política municipal de regularização fundiária;
- servidores municipais com formação e com dedicação exclusiva ou parcial para este tema;
- dados e informações sobre os assentamentos precários (em especial, base cartográfica);
- marcos regulatórios (leis e regulamentos que apontem normas ou instrumentos aplicáveis a regularização fundiária).

A capacidade de implementação da política de regularização fundiária buscou identificar elementos de consolidação de uma experimentação prévia dos municípios e procedimentos administrativos com central papel para conclusão – ou inviabilização – das ações.

A ponderação obedeceu a essa lógica distintiva de dimensões da capacidade institucional, apesar de não haver uma correspondência exata. Cada pergunta foi classificada por sua relevância relativa à construção de um aparato técnico-normativo-burocrático (capacidade técnico-administrativa) e aos resultados alcançados com a experiência construída no município (capacidade de implementação). Assim, as perguntas eram pontuadas de acordo com sua relevância (ou seja, atribuíam-se pesos diferentes). Aos pesos distintos se somava uma categoria de questões não distintivas da capacidade institucional comparada. Basicamente, foram pontuadas as respostas “sim” e “sim, parcial” e não se pontuaram as respostas “não” e “sem informação”. A pontuação foi plena no caso de resposta “sim” e parcial, no caso de “sim, parcial”. O somatório da pontuação definiu o ranking de classificação mencionado acima e sua divisão nos grupos G1, G2 e G3.

A síntese desse questionário e sua ponderação é demonstrada a seguir:

Questões de baixa pontuação
<ul style="list-style-type: none"><li>• O Município possui base cartográfica (mapa) digital de seu território?</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Município possui diagnóstico dos assentamentos irregulares presentes em seu território?</li> <li>• Possui um número estimado de assentamentos irregulares urbanos no território do Município?</li> <li>• Município desenvolve programa de regularização fundiária urbana?</li> <li>• O Município possui plano diretor?</li> <li>• O Município possui instrumentos de regularização fundiária urbana regulamentados?</li> </ul>
<b>Questões de pontuação média</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A base cartográfica (mapa) digital está georreferenciada?</li> <li>• O Município possui plano municipal de regularização fundiária urbana?</li> <li>• O Município possui órgão responsável pela implementação de ações de regularização fundiária urbana?</li> <li>• O Município possui órgão responsável pela análise e aprovação de parcelamento do solo urbano?</li> <li>• O Município já promoveu ações de regularização fundiária urbana anteriormente?</li> <li>• As ações de regularização fundiária promovidas pelo Município receberam alguma forma de apoio (assistência técnica e/ou recursos financeiros) do Governo Estadual, entre 2010 e 2015?</li> <li>• As ações de regularização fundiária promovidas pelo Município receberam alguma forma de apoio (assistência técnica e/ou financiamento) do Governo Federal entre 2010 e 2015?</li> <li>• O Município possui legislação específica que dispõe sobre regularização fundiária?</li> <li>• O município possui legislação específica sobre zona e/ou área de interesse social (ZEIS/AEIS)?</li> <li>• As ZEIS/AEIS estão demarcadas no território do município?</li> <li>• Município contrata ou já contratou serviços de terceiros para a implementação de ações de regularização fundiária?</li> </ul>
<b>Questões de alta pontuação</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Há informações digitais ou georreferenciadas sobre os assentamentos objeto de regularização fundiária?</li> <li>• O município realiza licenciamento ambiental?</li> <li>• Possui títulos registrados em cartório de imóveis que foram concedidos nas ações de regularização fundiária urbana promovidas pelo município?</li> </ul>

*Quadro 1 - Questões respondidas pelos 200 (duzentos) municípios selecionados pela Carta Consulta do Programa Papel Passado em 2016.*

Além das categorias acima, foram aplicadas outras perguntas, também relacionadas à capacidade institucional dos municípios na política regularização fundiária. Tais perguntas não receberam pontuação para efeitos da classificação e agrupamentos, seja pela alta probabilidade de inconsistência ou interpretação disforme da indagação. De toda a forma, foram consideradas relevantes para a primeira avaliação preliminar de dados.

<b>Questões sem pontuação</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informar ano da última atualização (da base cartográfica).</li> <li>• Informar a natureza do órgão; especificação (da natureza do órgão)</li> <li>• Número de servidores que trabalham no órgão.</li> <li>• Área de atuação dos servidores.</li> <li>• Vínculo da maioria dos servidores.</li> <li>• Qual o número estimado de assentamentos irregulares urbanos no território do Município?</li> <li>• Quais os tipos de assentamentos irregulares urbanos presentes no seu Município?</li> <li>• Qual a titularidade predominante das áreas ocupadas por assentamentos irregulares urbanos?</li> <li>• Especificação (da titularidade predominante nos assentamentos irregulares do município)</li> <li>• Possui um número estimado de famílias moradoras em assentamentos irregulares urbanos no Município?</li> <li>• Qual o número estimado de famílias moradoras em assentamentos irregulares urbanos no Município?</li> <li>• Como é a atuação do Programa (o município)?</li> <li>• Quantos títulos registrados em cartório de imóveis foram concedidos nas ações de regularização fundiária urbana promovidas pelo município?</li> <li>• Informar o ano de aprovação da lei de regularização fundiária.</li> <li>• Insira arquivo da lei da regularização fundiária.</li> <li>• Assinale a forma de demarcação das ZEIS.</li> </ul> <p>Insira arquivo da lei específica sobre área de interesse social.</p>

*Quadro 2 - Perguntas não pontuadas, mas consideradas para avaliação preliminar de dados integrantes da pesquisa.*

Feitas estas considerações, passa-se à leitura comparativa dos dados.

## A CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS PARCEIROS LOCAIS EM PERSPECTIVA

A organização da presente leitura de dados foi objeto de detalhamento em relatório específico apresentado pela pesquisa. Nesta oportunidade são apresentados apenas os dados sintetizados e julgados pertinentes à análise da capacidade institucional do município na gestão de sua irregularidade fundiária e, incidentalmente, no próprio processo de urbanização de seu território. Dessa maneira, são trazidos, para consideração, elementos referentes à caracterização, localização e mensuração dessa irregularidade; existência de estruturas administrativas responsáveis pela regularização fundiária ou pela gestão do território; marcos regulatórios; dedicação e formação de servidores ou colaboradores para implementação da política; e, por fim, a efetividade da política municipal. Todos esses elementos visam à retratar a capacidade técnico-administrativa e de implementação desses municípios. Além disso, serão também colacionados dados referentes aos resultados efetivos da política de regularização fundiária municipal, ilustrando, portanto, a capacidade de implementação desses municípios.

Cada tópico trazido nesta análise é distribuída conforme os agrupamentos da capacidade institucional definidos anteriormente – G1, G2 e G3. A divisão dos 200 municípios nos grupos ocorreu da maneira representada a seguir, que representaria, portanto, a ilustração de uma situação de equilíbrio, em que independeria a variável de sua capacidade institucional analisada:

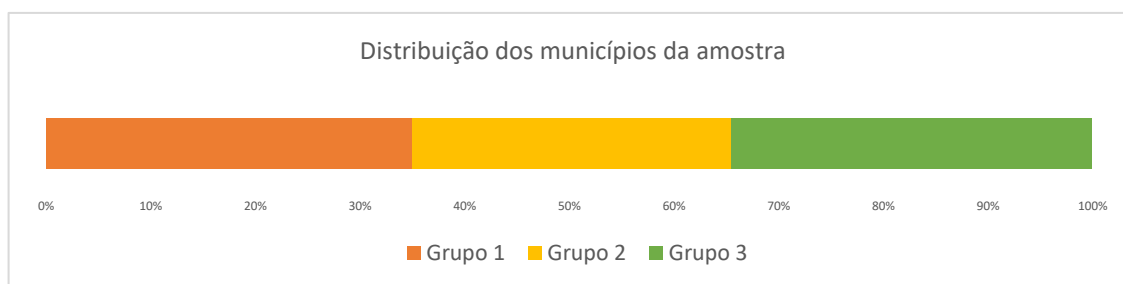


Gráfico 1 – Ilustração de distribuição dos municípios nos grupos 1, 2 e 3 em uma situação de equilíbrio.

### DA CARACTERIZAÇÃO DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA

Para efeitos da pesquisa, adotou-se o conceito legal de assentamentos irregulares<sup>16</sup>. Foi a forma mais abrangente e relativamente precisa de caracterizar o que seria definido por irregularidade fundiária a ser considerada pelos parceiros, uma vez que o Manual do Programa não cuida dessa definição conceitual (Brasil, 2013). A caracterização disso não se confunde com os 124 municípios informados, segundo o SNHIS, como detentores de um cadastramento prévio de sua precariedade por meio de um Plano Local de Interesse Social (PLHIS) ou de uma versão mais simplificada deste.

A caracterização da irregularidade fundiária foi aferida a partir da existência de (i) diagnóstico de assentamentos irregulares do município; (ii) informações digitalizadas ou georreferenciadas desses mesmos assentamentos; (iii) plano municipal de regularização fundiária; (iv) estimativa do número de assentamentos irregulares e (v) estimativa do número de famílias residentes em assentamentos irregulares. O plano municipal de regularização fundiária e a digitalização ou georreferenciamento das informações não foram considerados imprescindíveis para alguma caracterização da irregularidade, mas a existência de um dos demais elementos (ainda que uma estimativa preliminar do número de assentamentos no município) foi julgada necessária para qualquer planejamento de ações do município.

<sup>16</sup> Ver Lei federal nº 11.977/2009, art. 47, inciso VI, que assim define: “assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia”.

Do conjunto de parceiros locais, 45 (quarenta e cinco) não sabem ou informam não possuir qualquer diagnóstico a respeito do conjunto da irregularidade fundiária de seu território, 22 (vinte e dois) municípios responderam em outra pergunta desconhecer a quantidade de assentamentos irregulares; 43 (quarenta e três) não possuem qualquer estimativa da população residente nas áreas irregulares. Considerados esses três itens e suprimidas as respostas concomitantes a mais de um item pelos parceiros locais, chega-se a um dado positivo: 196 (cento e noventa e seis municípios) têm alguma mensuração de sua irregularidade. Dado superior aos 124 (cento e vinte e quatro) parceiros locais que possuem PLHIS (ou sua versão simplificada) reconhecida pelo SNHIS.

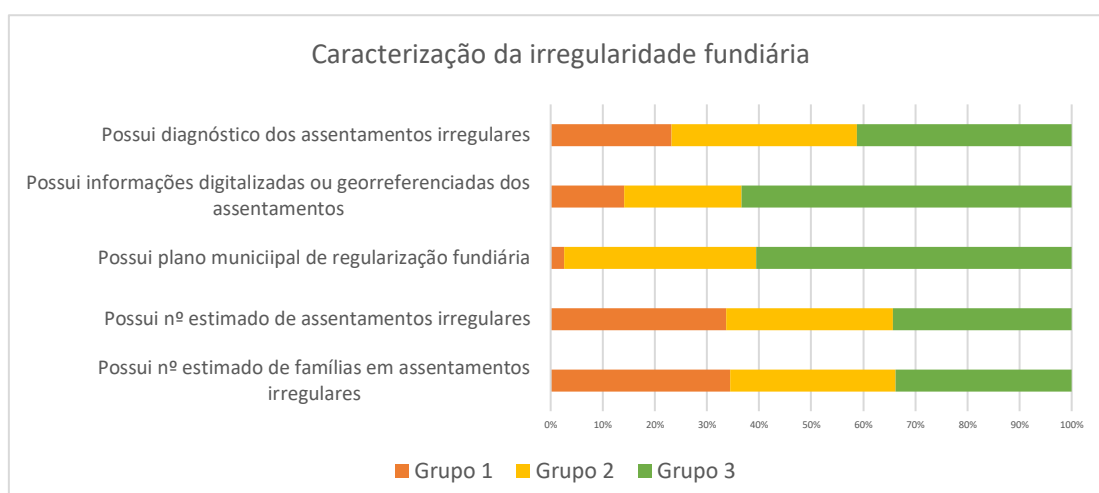


Gráfico 2 - Formas de caracterização da irregularidade fundiária distribuídas por grupo de capacidade institucional.

#### DA EXISTÊNCIA DE ÓRGÃO ESPECÍFICO E PROGRAMA LOCAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Partindo-se das respostas fornecidas no formulário da Carta Consulta, 65 (sessenta e cinco) municípios informam não possuir órgão específico responsável pela regularização fundiária, aos quais podem ser somados outros 14 (quatorze) municípios que negaram dispor de informações. Os municípios que afirmam não possuir órgão específico de regularização fundiária, por sua vez, foram listados, agregando-se ao mesmo quadro as informações prestadas acerca do tamanho da irregularidade fundiária presente em seus territórios, programas e planos porventura implementados. Vale registrar, que todos os municípios que informaram não possuir órgão específico incumbido de regularização fundiária também não apresentaram qualquer quantitativo de servidores encarregados do tema.

Ainda sobre esses 79 (setenta e nove) municípios que não apresentam organismo específico responsável pela regularização fundiária ou não souberam informar, destacam-se os 73 (setenta e três) em que há alguma caracterização da irregularidade, bem como aqueles que, a despeito dessa organização administrativa, lograram realizar (ou mesmo concluir) processos de regularização fundiária anteriormente. Nessa situação encontram-se 13 (treze) parceiros locais, discriminados a seguir:

Tabela 3 - Municípios sem estrutura administrativa específica de regularização fundiária, mas com experiência anterior (alguns inclusive com registro de títulos decorrentes de procedimentos de regularização).

MUNICÍPIO	UF	POSSUI EXPERIÊNCIA EM AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ANTERIORMENTE?	NÚMERO DE TÍTULOS REGISTRADOS	HOUVE APOIO ESTADUAL?	HOUVE APOIO FEDERAL?	REALIZOU CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TERCEIROS?
Turvânia	GO	Sim	---	Não	Sim	Sim
Buritizeiro	MG	Sim	---	Sem Informação	Sim	Sim
Carai	MG	Sim	10	Sim	Não	Sim
Vespasiano	MG	Sim	150	Não	Sim	Sim

Nossa Senhora do Livramento	MT	Sim	800	Não	Não	Não
Portel	PA	Sim	---	Não	Não	Sim
Lindoeste	PR	Sim	320	Não	Não	Não
Tamarana	PR	Sim	---	Sim	Não	Não
Canela	RS	Sim	---	Sim	Sim	Sim
Constantina	RS	Sim	---	Não	Não	Sim
Restinga Seca	RS	Sim	115	Não	Não	Não
Tuparendi	RS	Sim	11	Não	Não	Não
Limeira	SP	Sim	---	Sim	Não	Não

Mesmo sem uma estrutura formalmente identificada na burocracia municipal, os casos retratados acima demonstram algum grau de institucionalização de uma política local de regularização fundiária, mas também demonstram sua execução com alguma forma de apoio externo, seja por contratação de terceiros ou apoio de outro ente federativo. Apenas 4 (quatro) casos informam a conclusão de ações de regularização fundiária sem qualquer órgão interno ou apoio externo. Isso representa eficácia da política em pouco mais de 5% dos 79 (setenta e nove) casos.

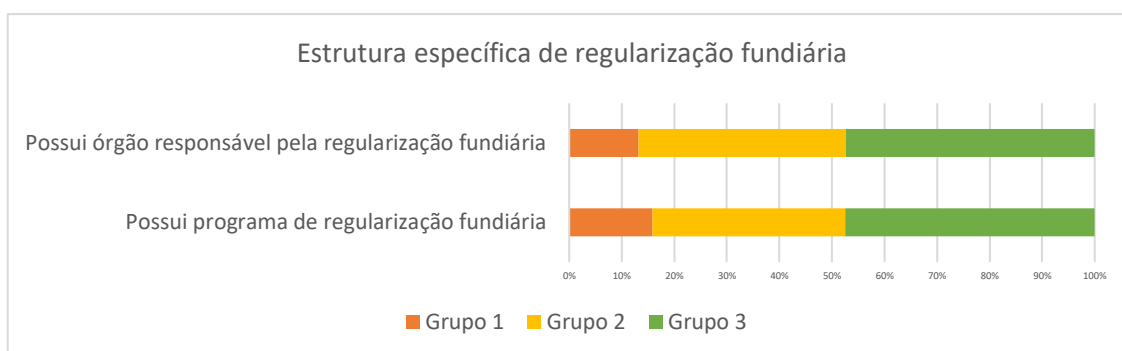


Gráfico 3 - Estrutura de regularização fundiária distribuída por grupo de capacidade institucional.

Passando-se aos demais 121 (cento e vinte e um) municípios que informam possuir órgãos responsáveis pela regularização fundiária, 66 (sessenta e seis) apresentam alguma experiência prévia em regularização fundiária, 44 (quarenta e quatro) informam a efetividade da política por meio de títulos registrados. Outras 47 (quarenta e sete) cidades, apesar de possuírem o órgão fundiário específico, declararam não possuir qualquer experiência de regularização fundiária. Verifica-se maior eficácia da política em termos proporcionais – onde 36,4% dos casos foram concluídos ante aos 5% informados no parágrafo anterior.

Independentemente da existência ou não de órgão municipal específico, destaca-se a presença da atuação estadual. Em 22 (vinte e dois) casos de municípios localizados nos Estados do Acre, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo, há o apoio dessa esfera de poder<sup>17</sup>. O número é majorado para 26 (vinte e seis), quando considerado o apoio do Governo Federal.

Dentro da amostra considerada, 75 (setenta e cinco) municípios afirmam possuir um programa local de regularização fundiária. Destes, a ampla maioria – 69 (sessenta e nove) – coincide com parceiros locais

<sup>17</sup> Ressalta-se que apenas nos Estados do Amapá, Roraima e Sergipe não houve propostas de municípios. Todos os demais estados foram representados na seleção.



que informaram ter órgão específico.

#### DA ESTRUTURA DE GESTÃO E ORDENAMENTO TERRITORIAL

Além de uma estrutura específica para enfrentamento da regularização fundiária, foram identificados outros elementos de gestão do território e ordenamento do crescimento urbano relevantes para permitir ações da política de regularização. Trata-se de parte da capacidade técnico-administrativa não exclusiva da política local de regularização, mas condicionante de sua implementação.

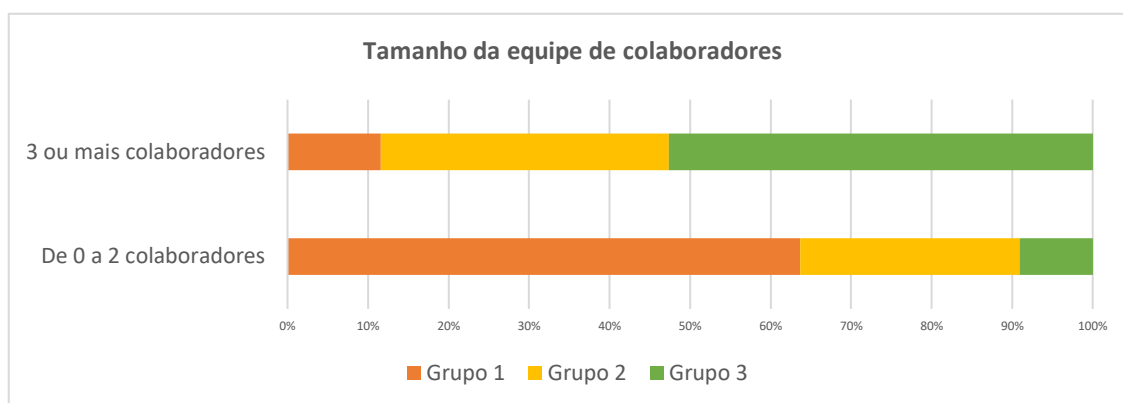


Gráfico 4 - Tamanho da equipe de colaboradores da regularização fundiária distribuídos por grupo de capacidade institucional.

Retratam-se aqui informações sobre a existência de (i) órgão responsável pela análise e aprovação de um parcelamento regular do solo – ou seja, se é facultado o caminho para o desenvolvimento urbano regular do município, (ii) base cartográfica do município, (iii) atualização e georreferenciamento dessa base e (iii) autoridade local de licenciamento ambiental municipal para fins de regularização fundiária.

O primeiro dado merece destaque e deve ser objeto de maior preocupação e investigação. Dos 200 (duzentos) municípios, 38 (trinta e oito) não possuem órgão de análise e aprovação de parcelamentos do solo em seus territórios. A esses, podem ser acrescidos outros 10 (dez) que sequer souberam informar se possuem esse organismo. Independentemente do porte do município, é importante destacar que a atribuição de ordenamento territorial é precipuamente municipal, chegando-se a quase um quarto da amostra sem estrutura conhecida para esse fim – um quinto sabidamente sem a referida estrutura. Esse quadro parece conduzir a um inexorável cenário de irregularidade na ocupação e parcelamento do solo como regra de desenvolvimento urbano desses municípios.

Em seis desses casos em que não há órgão de análise e aprovação de parcelamento do solo, verifica-se existência de órgão de regularização fundiária<sup>18</sup>. Esses casos demonstram que política pública federal de regularização fundiária tem sido mais eficiente em seu método de indução que qualquer outra de planejamento urbano. Por ora, é feito apenas o registro dos casos, cabendo ao avanço da pesquisa melhor compreender as causas que levaram a esse desenho organizacional desses municípios.

Em relação à cartografia municipal, 54 (cinquenta e quatro) municípios da amostra não dispõem de qualquer base. Outros 10 (dez) municípios não dispunham de informações. O dado também é alarmante e reforça a dificuldade de planejamento urbano e adequado ordenamento territorial a uma realidade que se impõe via informalidade.

<sup>18</sup> São eles: Crateús (CE), Santa Rosa de Goiás (GO), São Luiz do Norte (GO), Cametá (PA), Juranda (PR) e Itaú (RN).

Além disso, dentre aqueles municípios restantes que dispõem de alguma base cartográfica, mesmo que parcial, a atualização e emprego da tecnologia disponível são realidade para 18 (dezoito) cidades cuja base possui mais de 10 anos; e 19 (dezenove) em que essas bases não são georreferenciadas.

Um aspecto a chamar a atenção positivamente foi o fato de 101 (cento e um) municípios informarem que realizam o procedimento de licenciamento ambiental no âmbito municipal, ainda que institucionalizado apenas para a realização de procedimentos de regularização fundiária. Confrontando-se tais dados com a MUNIC, restariam apenas 70 (setenta) que apresentam tal informação confirmada pelo IBGE. Mas, novamente, a MUNIC parece considerar o licenciamento ambiental municipal executado não apenas nos projetos de regularização.

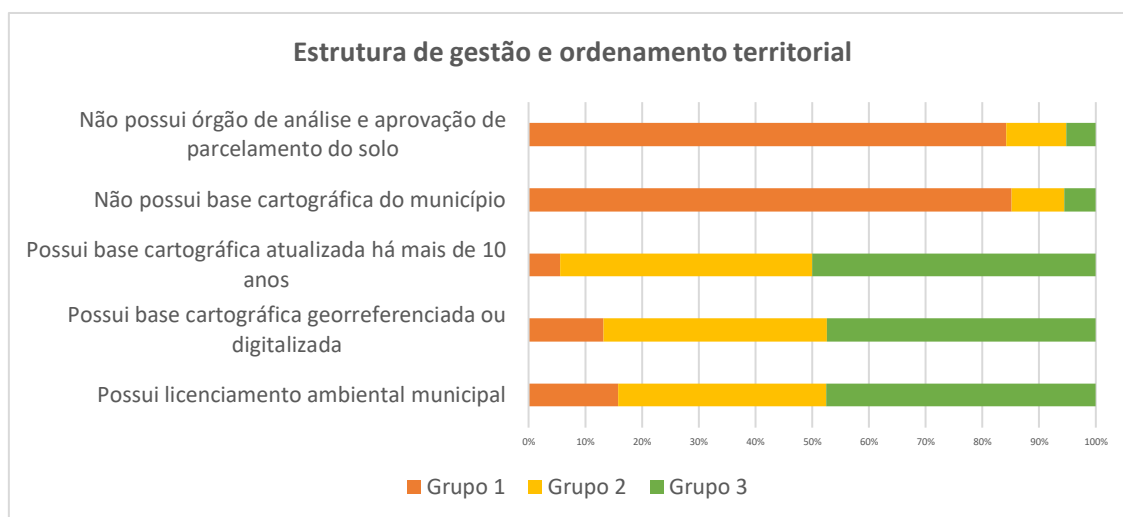


Gráfico 5 - Estrutura de gestão e ordenamento territorial distribuída por grupo de capacidade institucional.

#### DO ARCABOUÇO NORMATIVO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Do total da amostra, 123 (cento e vinte e três) municípios – ou 61% - informam possuir plano diretor municipal<sup>19</sup>. Destes, 30 (trinta) municípios localizados em Alagoas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo apresentam população menor que 20 mil habitantes, porte a partir do qual o Estatuto da Cidade passa a exigir sua elaboração. Nesses casos cabe compreender a razão de sua elaboração – se por decorrência de outra hipótese legal, por ação de política estadual ou federal ou outra justificativa.

Não tendo sido objeto do questionário da Carta Consulta, traz-se aqui o dado da MUNIC referente à legislação acerca do regular parcelamento do solo urbano. Considerada amostra selecionada, a maior parte informa possuir essa legislação por meio de lei específica ou contida no plano diretor do município. São 155 (cento e cinquenta e cinco) casos. Nos demais casos, portanto, deve-se entender que loteamentos e desmembramentos ocorram seguindo apenas os ditames da Lei federal nº 6.766/1979 e legislação estadual, onde houver.

Retornando-se ao questionário, 54 (cinquenta e quatro) municípios informam possuir legislação de zoneamento especial de interesse especial (ZEIS), reduzindo-se um pouco o quantitativo para 47 (quarenta e sete) os casos onde as ZEIS efetivamente se encontrariam demarcadas no território. Nesta

<sup>19</sup> Há apenas 8 contradições com as informações prestadas e aquelas registradas pela MUNIC, referentes a 2015, das quais 5 casos referem-se a planos aprovados em 2015 e 2016, razão justificável para eventual desatualização da fonte secundária. No entanto, Peixe-Boi, Magalhães Barata e Ourém, três municípios paraenses, apresentariam segundo suas informações planos diretores de 2008, 2009 e 2013, respectivamente. Esse dado não é confirmado pela MUNIC, sendo necessária a averiguação da situação junto aos municípios.

situação de ZEIS demarcadas, 34 (trinta e quatro) municípios se encontram no Sul e no Sudeste do país, com destaque para o Estado do Paraná, com 11 (onze) municípios assim categorizados, sendo majoritariamente centros locais, não integrantes de arranjos populacionais.

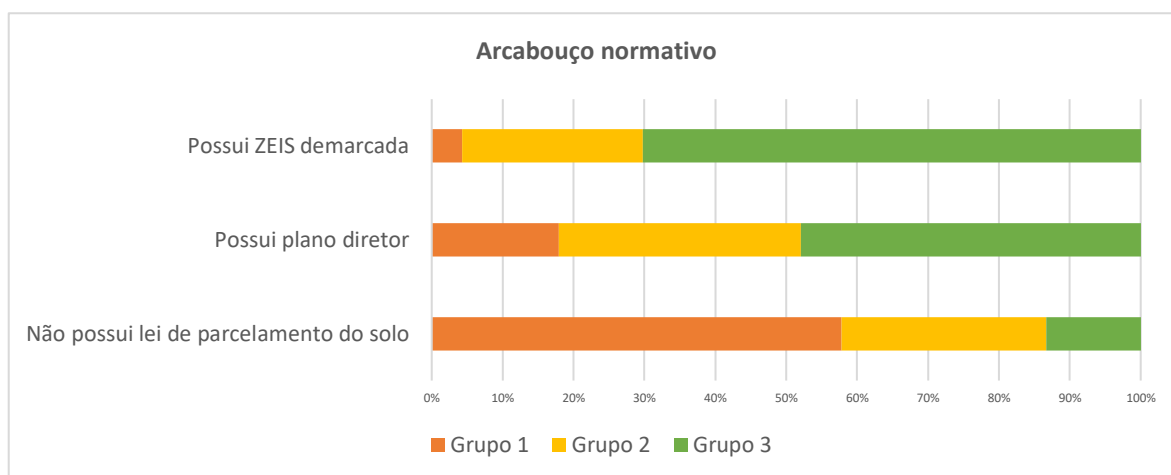


Gráfico 6 - Legislação urbanística distribuída por grupo de capacidade institucional.

A ausência de servidores incumbidos de responderem à regularização fundiária em 79 (setenta e nove) municípios é um aspecto crítico. Esse quantitativo corresponde aos mesmos que informaram não possuir ou não souberam informar a existência de órgão específico a tratar de regularização fundiária. Representam quase 40% dos municípios pesquisados.

Entre os demais 121 (cento e vinte e um) que possuem órgão, obtém-se a uma mediana do número de servidores ou colaboradores dedicados à regularização fundiária nesses municípios: 3 (três). Ou seja, um quadro de 3 pessoas (não necessariamente integrantes do quadro de servidores) seria a quantidade considerada “normal” para tratamento da irregularidade fundiária no conjunto de municípios brasileiros, havendo casos menos frequentes daqueles que informem possuírem dezenas de servidores incumbidos dessa tarefa. Já 38 (trinta e oito) municípios informam possuir mais de 10 servidores incumbidos da regularização fundiária.

A interdisciplinaridade de formação superior parece ser a regra. Para os efeitos dessa caracterização, o questionário respondido na Carta Consulta do Programa em 2016 levou em consideração quatro áreas de formação de nível superior: topografia, engenharia e/ou arquitetura, direito e social (assistente social, sociólogo, psicólogo, outros). Do conjunto de 121 municípios, encontram-se presentes (e de forma geralmente concomitante) as seguintes formações nas equipes:

- juristas em 71 casos,
- engenheiros ou arquitetos e urbanistas em 101 casos,
- acompanhamento social (de nível superior) em 100 casos,
- topógrafos em 62 casos.

Destes municípios, apenas 62 contam com equipes formadas por servidores efetivos. Outros 31 têm equipes formadas por cargos de livre provimento e 27 municípios possuem equipes terceirizadas.

#### DA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Dentro da amostra pesquisada, 50 (cinquenta) municípios informam haver concluído – por meio de entrega de títulos registrados de posse ou propriedade de imóveis regularizados. São eles: Alto Araguaia, Amambaí, Amparo, Aparecida de Goiânia, Araguaína, Belém, Bom Jardim de Goiás, Bonópolis,

Buriti Alegre, Carai, Caxias do Sul, Fazenda Rio Grande, Forquilha, Foz do Iguacu, Franco da Rocha, Glorinha, Goiana, Itaberaba, Iuna, Lindoeste, Manaus, Mara Rosa, Maua, Mogi das Cruzes, Montenegro, Mundo Novo, Mutunopolis, Nossa Senhora do Livramento, Palmas, Paracatu, Pelotas, Porto Seguro, Pouso Alegre, Recife, Registro, Restinga Seca, Rio Branco, Rio das Ostras, Rio Grande, Rio Negrinho, Salto da Divisa, São José da Boa Vista, Senador Canedo, Sumaré, Timbó, Timon, Timóteo, Tuparendi, Vespasiano e Votorantim. Certamente há inconsistências e divergências na interpretação daquilo que foi indagado, mas o número de municípios que atestam haver concluído todo o procedimento de regularização em ao menos um assentamento é expressivo.

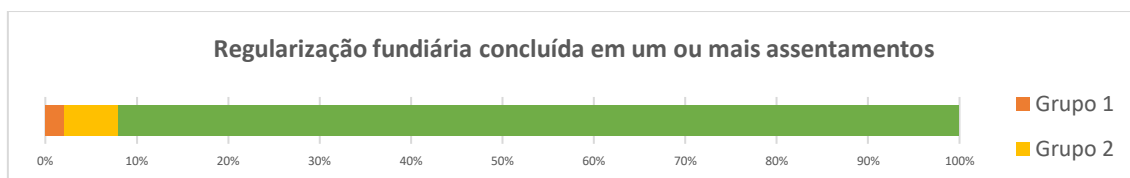


Gráfico 7 - Distribuição dos municípios com regularização fundiária efetiva por grupos de capacidade institucional.

## CONCLUSÃO

No início deste artigo foram propostas as seguintes questões a serem tratadas, parte nesta oportunidade, parte a serem aprofundadas com o desenvolvimento da pesquisa. Eram elas:

1. O quanto a implementação da política municipal de regularização fundiária dependeria de uma estrutura institucional local, administrativa e normativa, criada para este fim?
2. A capacidade institucional dos municípios instrumentaliza uma política urbana capaz de enfrentar o crescimento das cidades de forma irregular?
3. Os mesmos elementos e estrutura difundidos como essenciais ou referenciais para outras políticas públicas habitacionais têm igual aderência no caso da regularização fundiária para sua implementação?

Inicia-se pela pergunta final. A aplicação das variáveis adotadas para avaliação das capacidades institucionais dos municípios no desenvolvimento de sua política habitacional encontra limitada aderência em se tratando da implementação pelo mesmo ente local de sua política de regularização fundiária. A Tabela 2 deste estudo procura ilustrar tal situação. Se de um lado 87% dos municípios da amostra têm órgão de habitação ou planejamento urbano, 95% têm conselho de política urbana ou habitacional e 99% criaram fundo de habitação, alguns dos requisitos para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; de outro, vislumbra-se grande diferença em suas capacidades técnico-administrativas e de implementação. Nessa diferenciação, aliás, melhor aproximada por meio da ponderação, conforme a relevância relativa das variáveis informadas para efetivação da política municipal de regularização fundiária (Quadro 1), encontram-se significativas formas de percepção da implementação da regularização fundiária. Os gráficos 1 a 7 contidos nesta análise também parecem confirmar que a ponderação proposta, resultante na formação dos Grupos 1 a 3, com menor ao maior grau de capacidade institucional relativa parece confirmar que os pesos atribuídos às variáveis correspondem em grande medida à efetivação da política. Mesmo na caracterização da irregularidade que seria mais uniforme entre os grupos, verifica-se que formas mais sofisticadas de sua realização (com diagnósticos, georreferenciamento ou plano) encontram-se concentrados nos grupos com maior capacidade institucional. Estruturas específicas de regularização fundiária ou gerais da gestão e do ordenamento territorial também se concentram no G3 e G2. O mesmo ocorre em relação à instrumentalização das ZEIS e à eficácia da política. Situação bastante distinta ocorre com os municípios que, além da ausência de instrumentos da regularização fundiária, tampouco contam com normas e estruturas locais para aprovação do parcelamento do solo. Tais situações, associadas principalmente ao G1, denotam uma diferenciação entre capacidades institucionais municipais para mitigar ou reduzir a irregularidade que parecem ir além dos instrumentos da política habitacional.

Em relação à segunda pergunta, o presente estudo não teve o intuito de encontrar uma resposta conclusiva. Contudo, buscou-se fazer o registro dos dados levantados e formular provocações a serem exploradas na sequência da pesquisa ou por outros interessados. É importante ressaltar que a seleção dos 200 (duzentos) municípios não recebeu qualquer forma de direcionamento, sendo admitidos todos os proponentes habilitados na Carta Consulta do Ministério das Cidades. As respostas obtidas sobre o tamanho da irregularidade fundiária (e também do desconhecimento desta) confundem-se com os dados que caracterizam a ausência de estrutura organizacional, instrumental e normativa municipal para a mera gestão do território. Os números são muito expressivos sobre a ausência dessa estrutura institucional normativa e burocrática de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano para parte significativa da amostra. Parece restar a significativa parcela dos poderes locais o caminho disponível da gestão do território via medidas mitigadoras em que se consubstancia a regularização fundiária. Ao mesmo tempo que seria a forma de solução para municípios desestruturados, o Programa Papel Passado não estaria recebendo uma demanda (de irregularidade) que poderia ser evitada por outra política urbana de planejamento e desenvolvimento urbano? Retomando-se a questão, a partir das respostas fornecidas pelos municípios infere-se de maneira ainda preliminar que política de regularização e também de desenvolvimento urbano não apresenta capacitação institucional suficiente para enfrentar o crescimento das cidades de forma irregular

Por fim, com relação à primeira indagação, entende-se haver elementos neste estudo que não permitem definir como imprescindível a necessidade de uma estrutura institucional local, administrativa e normativa, para a efetividade da política municipal de regularização fundiária. Mas esses mesmos elementos são eloquentes para caracterizar ganhos em escala e proporcionais quando tal estrutura institucional é verificada. É válido, portanto, afirmar que o desenvolvimento de uma institucionalização local de regularização fundiária – seja por um órgão, programa, legislação, instrumentos de apoio de gestão do território – gera inegáveis efeitos.

Tais circunstâncias, ainda são passíveis de aprofundamento e verificação quanto as possíveis variáveis envolvidas, inconsistências das informações prestadas e uniformização dos enquadramentos e conceitos em escala nacional. Contudo parece representar síntese da realidade institucional dos municípios, principais responsáveis pela implementação da política de regularização fundiária.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta T. S. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BRASIL. Capacidades administrativas dos Municípios Brasileiros para a política habitacional. Org. Marta Arretche. Ministério das Cidades. Centro de Estudos da Metrópole. Brasília, 2012

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. Papel Passado: manual da ação programática 8866. Brasília: Ministério das Cidades, 2013.

CARVALHO, C.S. O programa Papel Passado in Regularização Fundiária Plena: referências conceituais. Rolnik, R. (org.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007

CARVALHO, G.C. Uma análise da aplicação do Programa Federal Papel Passado no Estado de São Paulo. Trabalho apresentado no Congresso UrbFavelas II, realizado entre os dia 23 e 26 de novembro de 2016, na cidade do Rio de Janeiro.

CARVALHO, Maria de Lourdes; BARBOSA, Telma R. C; SOARES, Edson B. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. X Coloquio Internacional sobre Gestión Univesitaria en América del Sur. Mar del Plata. 2010.

DENALDI, Rosana. Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. São Paulo: FAU-USP (Tese de Doutorado), 2003.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governança e reforma do Estado: consideração sobre o novo paradigma. Revista do Serviço Público: Brasília, v. 47, n° 2, 1996.

EVANS, Peter B. O Estado como problema e solução. Lua Nova: Revista de Cultura Política: São Paulo, n. 28-29, p. 1-29, abril de 1993

FERNANDES, E. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil in Direito Urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais. (Fernandes, E; Alfonsin, B.(coord.)). Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois. Revista da UFMG, Volume 20. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

FREY, K.; DE OLIVEIRA, V. E.; XIMENES, S. B.; BITTENCOURT, L. N.; LOTTA, G. S. Políticas públicas municipais em perspectiva comparada: proposta de um framework de análise. Trabalho apresentado no 10º Encontro da ABCP: “Ciência Política e a Política: Memória e Futuro”, Belo Horizonte: ABCP, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional no Brasil 2011-2012. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015.

GOMIDE, A. & PIRES, R. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI In: Boletim de Análise Político-Institucional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - n. 1 (2011) Brasília: Ipea, 2011, 2014.

HOLSTON, James. Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013

HUERTA, Angélica Rosas. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política y Cultura, n. 30, 119-134, 2008.

MARQUES, E. Condições habitacionais e urbanas no Brasil in Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (coord.). Brasília : Ipea, 2016.

ROLNIK, R. 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. Volume 11, n° 2, Novembro/2009.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, 18 (2), 27- 41, 2004, p. 27-41