MASTER EM LIDERANÇA E GESTÃO PÚBLICA

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO - CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP)

A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO BRASIL

CRITÉRIOS E INDICADORES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

MIGUEL COELHO

RENATO GÓES

RICARDO RAMOS

SÃO PAULO/SP

28 DE NOVEMBRO

E assim seguimos nosso caminho, por este mar de longo, até que terça-feira das Oitavas de Páscoa, que forma 21 dias de abril, topamos alguns sinais de terra, estando da dita Ilha – segundo os pilotos diziam, obra de 660 ou 670 léguas – os quais eram muita quantidade de erva compridas, a que os mareantes chamam botelho, e assim mesmo outras a que dão o nome de rabo-de-asno. E quarta-feira seguinte, pela manhã, topamos aves a que chamam farabu-chos.

Neste mesmo dia, a horas de véspera, houvemos vista de terra! A saber, primeiramente de um grande monte, muito alto e re-dondo; e de outras serras mais baixas ao sul dele; e de terra chã, com grandes arvoredos; ao qual monte alto o capitão pôs o nome de O Monte Pascoal e à terra A Terra de Vera Cruz!

[...]

(Pero Vaz de Caminha)

Resumo

Este trabalho se propõe a prover artifícios técnicos e metodológicos para a implantação de uma política pública de regularização fundiária. Estima-se que hoje esse problema, que teve seu início na colonização de nosso país e até o momento atual nunca teve uma tratativa estruturada para sua resolução, afete quase metade dos brasileiros. A própria falta de dados para demonstrar a magnitude da irregularidade fundiária no Brasil é uma das principais evidenciais de quanto esse problema é negligenciado. Uma análise histórica trará causas e consequências da irregularidade no país e será complementada por uma visão atual sobre o tema, inclusive por meio de leis recentes que mudaram a forma com que esta deve ser compreendida e trabalhada. Através de revisões teóricas sobre Políticas Públicas e de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, busca-se criar o amparo conceitual para que se possa propor uma lista de indicadores que podem ser utilizados para o melhor entendimento e futura tratativa da irregularidade fundiária no Brasil. Ao final é perceptível que os dados disponíveis em todas as esferas do governo são insuficientes e inadequados para que se possa compreender o problema com a profundidade e precisão necessária, sendo necessárias uma série de medidas para que se possa, ao menos, expandir o conhecimento da irregularidade fundiária no Brasil. Sendo este o primeiro passo para a implantação de uma política pública regularização fundiária efetiva em nosso país.

Palavras-chave: irregularidade fundiária, regularização fundiária, núcleos urbanos informais, política pública de habitação

Sumário

1 Introdução 5

2 Políticas Públicas 7

2.1 Conceitos e características 7

2.2 A política pública habitacional 19

2.3 O déficit habitacional brasileiro 20

2.4 A regularização fundiária como elemento da Política Habitacional 23

3 A irregularidade fundiária como problema socioeconômico do Brasil 25

3.1 Suas causas e consequências 26

3.2 A regularização fundiária e suas dimensões 32

3.2.1 Dimensão Jurídica 38

3.2.2 Dimensão Urbanística 40

3.2.3 Dimensão Ambiental 41

3.2.4 Dimensão Social 42

4 Monitoramento e avaliação das Políticas Públicas 44

4.1 Conceitos e características 44

4.2 Agenda 2030 e as Cidades Sustentáveis: metas e indicadores 49

4.3 Indicadores coletados 52

5 Conclusões 58

5.1 Novos indicadores e a Reurb como Política Pública 59

6 Bibliografia 66

1 Introdução

Em 22 de abril do ano de 1500 descobre-se o Brasil, conforme narra o escrivão Pero Vaz de Caminha, em carta encaminhada ao Rei de Portugal, D. Manuel I. A Terra de Vera Cruz, primeira denominação dada a este País, com dimensões inicialmente desconhecidas, hoje reconhecidas como continentais, no ano de 1500 estava ocupada por 3 ou 4 milhões de exemplares do homo sapiens; hoje, esta espécie animal ultrapassa o expressivo número de 208 milhões de habitantes. Do total de brasileiros, aponta o IBGE que 85% residem nas cidades. E esse rápido e significativo crescimento populacional fez nascer 5.570 Municípios brasileiros.

Chega-se ao século 21 com a mesma porção de terras do que na época do seu descobrimento, com uma população crescente e desregrada, sem a cultura da preservação urbano-ambiental e com milhões de domicílios implantados irregularmente.

Criar uma metodologia para a monitorar e avaliar um problema de tamanha magnitude é o primeiro passo, que viabilizará aos formuladores de políticas públicas: (1) uma base para o melhor entendimento e percepção dessa questão, (2) a realização de um diagnóstico mais adequado e preciso, (3) a tomada de decisão mais qualificada quanto ao problema e (4) uma melhor análise dos resultados e impactos da solução implementada.

A relevância desse trabalho é reforçada pelo fato de que ele se debruça sobre essa questão buscando estabelecer definições importantes, quando ainda não há consenso acerca da abrangência do tema. O problema, a irregularidade fundiária, e a solução, a regularização fundiária, são interpretados de formas diversas, em sua maioria de maneira muito limitada quando comparada com os aspectos apresentados na legislação vigente e no problema enfrentado no dia-a-dia por milhões de brasileiros.

Para que se atinja o objetivo de construir uma base teórica para uma futura implementação e o monitoramento e avaliação de uma política pública de regularização fundiária, este trabalho estará dividido em quatro capítulos. O primeiro é dedicado a fazer uma revisão teórica sobre políticas públicas, iniciando com os conceitos básicos sobre o tema e logo partindo para uma análise entre o objeto proposto e o desenvolvimento das

políticas habitacionais. Um início para que o leitor possa fazer uma importante reflexão acerca de uma irregularidade de mais de 500 anos que ainda não tem solução. Essa conceituação evidencia o fato de que o problema persiste não por falhas na execução de programas, mas sim pela total ausência de qualquer ação estruturada para sua correção, demonstrando a necessidade da implantação de uma política pública adequada voltada para este tema.

Em seguida, no capítulo 2 inicia com uma breve análise histórica desse problema, de modo a explicitar a sua magnitude. Em seguia são identificadas algumas das causas dessa irregularidade e suas consequências. Por fim, joga-se luz sobre a Lei Federal nº 11.977/2009, que redefiniu o entendimento da regularização e trouxe uma – importante - nova perspectiva de sua atuação. Para tanto, a profilaxia da irregularidade, ou seja, a regularização, precisa ser conceituada e, acompanhando o previsto na lei, cindida em quatro dimensões: ambiental, jurídica, social e urbanística.

O terceiro capítulo se dedicará a identificar indicadores capazes de monitorar e avaliar qualquer trabalho que venha a ser realizado para resolução deste grave problema, novamente destacando a necessidade de que seja analisado de forma ampla, nas quatro dimensões, como descrito na lei. Para isso parte-se de uma revisão teórica sobre Monitoramento e Avaliação de políticas públicas, estuda-se a Agenda 2030, tema atual e que abrange essa discussão, e, ao final, buscar-se-á desenvolver uma proposta de indicadores com base em estudos de campo, trazendo a realidade brasileira como insumo para o trabalho e como elemento que permita identificar barreiras e limitações existentes na atualidade que precisarão ser revistas para correta implementação da metodologia proposta.

Por fim, a Conclusão apresentará uma síntese do que foi discutido nos capítulos anteriores, trazendo claramente limitações existentes, principalmente com relação aos indicadores, e propostas de pesquisas e indicadores que precisam ser criados e aplicados, para destacar, fundamentar e apoiar a implantação de uma política pública de Regularização Fundiária no país.

2 Políticas Públicas

2.1 Conceitos e características

Discorrer sobre o tema 'políticas públicas' é deveras árduo e complicado no Brasil. Alerta-nos Paulo Jannuzzi (2016, p. 11) que, pelo escopo setorial, pela escala populacional, pelo desenho federativo e pelo contexto heterogêneo de operação dos programas seja em termos socioterritoriais, seja em termos de capacidade de gestão nos três âmbitos de governo, gera uma complexidade prática a implementação de políticas públicas no Brasil.

Todavia, para se chegar ao objetivo final deste trabalho, de apontar indicadores e critérios de avaliação de uma eventual política pública de regularização fundiária urbana, o primeiro passo para a construção do raciocínio é conceituar política (*politics*) e, em seguida, 'política pública' (*policy*)[1], afinal, 'política' não é a mesma coisa que 'política pública'.

A doutrina inglesa traz três conceitos:

- **politics**: a política;
- **policy**: a política pública;
- **polity**: as instituições.

Política, na visão de Maria das Graças Rua (2013, p.12), "é um processo que compreende a operação de vários mecanismos e procedimentos destinados a resolver pacificamente os conflitos quanto à alocação de bens e recursos públicos".

Socorrendo-se, novamente, dos ensinamentos do professor e orientador Paulo Jannuzzi:

Política Pública é o conjunto de decisões tomadas pelas instituições de Estado em busca da solução de um problema ou promoção de um objetivo comum desejado pela sociedade".

A definição de 'política pública' passa por abordagens estatocêntrica ou policêntrica. Pela primeira abordagem, aquela "depende de uma estrutura legal de

[1] Faz-se, em nota de rodapé, para não extrapolar o objeto do trabalho, a ressalva da interessante e complexa relação entre a *politic* x *policy*, pois, afinal, é a política que dá origem a política pública ou a política pública que origina a política? Se pautar o raciocínio na abordagem sistêmica prevalecerá a política como causa (variável independente) geradora da variável dependente 'política pública'; pela abordagem das arenas, as policies são as variáveis independentes, dando causa à *politic*, variável dependente. Esta posição estaria correta se aceitar como correta a abordagem multicêntrica de política pública, onde o problema público move os atores políticos para resolverem.

procedimentos e de processos institucionais governamentais (RUA, 2013, p. 8)"; há uma necessidade de decisões imperativas estatais.

De outro lado, pela abordagem policêntrica ou multicêntrica, a política pública independe da vontade do Estado ou de sua imposição por este; para os defensores desta forma, a política pública se resolve pela atuação pluralista de atores sociais que, organizadamente, combatem um 'problema público'.

Heidemann e Salm (2009, p. 31), citados por Maria da Graças Rua (RUA, 2013, p. 9), frisam que "a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover 'políticas públicas'".

Carlos Pinho (2011, slide 11) elenca os principais elementos de uma política pública e Celina Souza (2006, p. 36) indica suas as características basilares:

Elementos	**Características**
- legislação; - fornecimento de produtos e serviços; - recursos financeiros; - tributos; e - subsídios ou outros instrumentos para o fomento da política pública.	- é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; - permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; - envolve processos subsequentes após a sua decisão e proposição, ou seja, também implementação, execução e avaliação; - envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos; - não se restringe aos participantes formais, já que os informais são também importantes; - é abrangente e não se limita a leis e regras (envolve procedimentos, recursos, etc.) - ocorre no longo prazo, embora possa ter impactos no curto prazo.

Quanto às tipologias das políticas públicas, várias são as possíveis:

a) quanto à arena - abordagem de LOWI (1964,1972), citados por Maria da Graças Rua (RUA, 2013, p. 47):

- **políticas distributivas**: destinam bens e serviços a partes específicas da população usando recursos captados, indistintamente, da coletividade, por exemplo, o programa minha casa minha vida;
- **políticas redistributivas**: destinam bens e serviços a partes específicas da população usando recursos captados de parte específica da coletividade, por exemplo, a reforma agrária;
- **políticas regulatórias:** regram imperativamente a vida da coletividade, por exemplo, o código florestal;
- **políticas constitutivas ou estruturadoras**: regram as demais políticas públicas, estabelecendo normas e procedimentos para suas implementações, por exemplo, o regimento interno do Congresso Nacional.

b) quanto ao sistema decisório e ao padrão de demanda - abordagem de SALISBURY (1968), citados por Maria da Graças Rua (RUA, 2013, p. 47):

- **políticas distributivas**: têm um padrão de demanda e sistema decisório fragmentados;
- **políticas redistributivas**: têm um padrão de demanda e sistema decisório concentrados;
- **políticas regulatórias**: têm um padrão de demanda fragmentado e sistema decisório concentrado;
- **políticas autorregulatórias**: têm um padrão de demanda concentrado e um sistema decisório fragmentado;

c) quanto ao padrão de distribuição e custos dos benefícios - abordagem de WILSON (1973), citados por Maria da Graças Rua (RUA, 2013, p. 48):

- **políticas clientelistas**: têm benefícios concentrados e custos dispersos, por exemplo, uma renúncia fiscal ou concessão de subsídio;
- **políticas majoritárias**: têm custos e benefícios distribuídos a toda coletividade, por exemplo, serviço público de saúde;
- **políticas empreendedoras**: têm benefícios dispersos e custos concentrados, por exemplo, a reforma administrativa;
- **políticas de grupos de interesses**: têm custos e benefícios concentrados a parte da coletividade, por exemplo, a reforma agrária.

d) quanto à intenção dos governantes e a disponibilidade de conhecimento para sua implementação - abordagem de GUSTAFSSON (1983), citados por Maria da Graças Rua (RUA, 2013, p. 49)[2]:

- **políticas reais**: os governantes possuem a real intenção de implementá-las e detém o conhecimento necessário para isso;
- **políticas simbólicas**: os governantes não possuem a intenção de implementá-las, apesar de possuírem o conhecimento para implantá-la; não há compromisso por parte dos governantes;
- **pseudopolíticas**: os governantes possuem a real intenção de implementá-las, todavia não detém conhecimento para isso; até procuram especialistas com tal conhecimento, mas falta-lhes gestão para implantar;
- **políticas sem sentido**: os governantes não possuem a intenção de implementá-las nem possuem conhecimento para isso; são usadas apenas como discurso político.

e) quanto à finalidade - TEIXEIRA (2002), citados por Maria da Graças Rua (RUA, 2013, p. 51):

- **políticas compensatórias**: almejam minimizar distorções sociais, por exemplo, a política de cotas;
- **políticas emancipatórias**: almejam autonomizar e empoderar grupos sociais hipossuficientes, por exemplo, reforma agrária.

f) quanto ao grau de intervenção na realidade - TEIXEIRA (2002), citados por Maria da Graças Rua (RUA, 2013, p. 51):

- **políticas estruturais**: interferem nas relações estruturais, por exemplo, geração de emprego e renda;
- **políticas conjunturais ou emergenciais**: interferem em situações temporárias e emergenciais, por exemplo, combate à epidemia de dengue.

g) quanto à abrangência dos beneficiários - TEIXEIRA (2002), citados por Maria da Graças Rua (RUA, 2013, p. 51):

- **políticas universais**: abarcam toda a coletividade;
- **políticas segmentais**: abarcam parte da coletividade.

[2] Interessante essa classificação criada por Gunnel Gustafsson, tendo por foco o cenário político brasileiro.

h) quanto ao setor da atividade governamental (RUA, 2013, p. 52):

- **políticas sociais**: almejam proporcionar os direitos sociais dos cidadãos, por exemplo, a previdência;
- **políticas econômicas**: gerem a economia, por exemplo, o plano real;
- **políticas de infraestrutura**: almejam gerar condições estruturais à vida humana, por exemplo, transporte, controle de água
- **políticas de estado**[3]: buscam garantir a soberania estatal, a ordem, a defesa e a cidadania;

Falar sobre política pública, é falar sobre a gestão, sobre a tomada de decisão pelo gestor, pelo governante. Herbert A. Simon (1947), citado por Maria das Graças Rua (2013, p.12), indica que a tomada de decisão "é o centro vital da Administração e que a teoria administrativa deve ter como base a lógica e a psicologia da escolha humana, distinguindo três fases do processo de decisão nas organizações administrativas: **inteligência**, **desenho** e **escolha**".

Tema relativamente novo, mesmo na Academia (as primeiras obras datam da década de 50), e controvertido, muito se discutiu sobre esse faseamento do processo decisório, inexistente para alguns posto ser complexa a tomada de decisão.

Com o tempo, surgiu o consenso sobre a necessidade da separação entre a tomada de decisão e a implementação da política pública, ou seja, reconheceram a existência de um ciclo da política pública assim definido por John Kingdon (1984), citado por Maria das Graças Rua (2013, p.55):

> "A formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão."

Esse ciclo foi aperfeiçoado e, hoje, a doutrina reconhece as seguintes fases a serem praticadas para o sucesso de uma política pública:

---

[3] Ressaltam os autores que apresentam essa classificação que a mesma se refere apenas a *policy*; logo, não reflete a divergência entre política de Estado e Política de Governo, relativas à *politic*. Para esta classificação, políticas de Estado são permanentes e duradouras, não se restringindo a um período de um governo específico; estas são passageiras, vinculadas aos mandatos dos seus idealizadores.

1) montagem da agenda;
2) formulação;
3) tomada de decisão;
4) implementação;
5) monitoramento e avaliação.
6) revisão;

A montagem da agenda é a priorização das demandas; é o momento de se eleger quais necessidades precisam ser enfrentadas pelo gestor; na segunda fase, de formulação, haverá um aprofundamento do objeto da política pública idealizada; é o instante de 'pegar o problema na mão', identificá-lo, delimitá-lo, indicando as possíveis soluções almejadas, seus custos e quais benefícios gerarão o enfrentamento da questão; neste momento, há um predomínio da visão técnica.

A fase da tomada de decisão é o momento mais político. O Governante, dentre tantos problemas a serem enfrentados, precisa se decidir sobre quais vai investir o tempo e recurso para buscar saná-lo.

Feita a escolha política, inicia-se a implementação, ocasião em que será realizado todo o planejamento, com a adequação da máquina administrativa, com reserva de pessoal e recursos financeiros, tecnológicos e materiais e, também, a execução da política pública.

Paralelamente à execução, é preciso realizar o trabalho de monitoramento e avaliação da efetividade da política pública escolhida; e, se necessário, trabalhar com sua revisão, caso constatada sua ineficiência ou imperfeição.

Estabelecidas e analisadas, ainda que sucintamente, as fases da Política Pública, deve-se retornar antes da formação da agenda, para entender, também de forma superficial (posto não ser este o objetivo do presente estudo) o que vem a ser uma demanda, um problema a ser enfrentado ou solucionado como objeto de política pública.

A demanda vem sendo classificada entre 'nova', 'recorrente' e 'reprimida'.

O trabalho aqui proposto passa necessariamente por qualificar a irregularidade fundiária como umas das espécies de demanda a ser enfrentada por uma política pública.

Como demanda nova não se pode classificar a irregularidade fundiária. Esta nasceu em 22 de abril de 1500, quando Portugal descobriu este território e se nominou proprietário pautado no direito de conquista.

Demanda recorrente são aqueles "problemas que já foram processados pelo sistema político, no entanto, não tiveram solução eficaz" (RUA, 2013, p. 59). Para alguns, a irregularidade fundiária se subsumiria nesta qualificadora de demanda recorrente. Na visão deste subscritor, não é o caso.

Conforme se demonstrará, o Brasil ainda não enfrentou a questão da irregularidade fundiária, logo, não há (e não houve) a implantação de uma política pública em nível federal voltada para a sanação desse problema.

Alguns imaginam que a edição de atos legislativos sejam políticas públicas, mas o trabalho aqui exposto demonstra que não são. Fazer leis é criar o lastro legal, por obediência ao princípio da legalidade, de uma política pública, contudo, nada resolve se não for implementada, se não for investido recursos, se não for medida sua eficiência e revisada se necessária. Então, ao sentir do aqui subscritor a irregularidade fundiária não é uma demanda recorrente.

Por fim, há a demanda reprimida, característica daquelas situações que não foram devidamente enfrentadas ou admitidas na agenda dos Governantes, ou por não reconhecerem como um problema público, ou porque a sociedade não entender a dimensão e complexidade do problema em suas vidas ou por confrontar com interesses mais interessantes e influentes no mundo político. A irregularidade fundiária, salvo algumas exceções de extrema pobreza, como a vivenciada em algumas favelas brasileiras, é tratada como uma situação natural dentro da realidade brasileira. Falta o reconhecimento da irregularidade fundiária como um 'problema político', para que ela se transforme em uma política pública.

Dentro deste cenário de demandas e da inércia da política brasileira, indaga-se qual ou quais motivos afastam o governante de enfrentar o problema da irregularidade fundiária e implementar, de forma efetiva, uma política pública para superá-la e quais caminhos fariam inverter essa situação.

Para responder a essa indagação, três são as teorias indicadas:

1) **Teoria das não-decisões**: por esta teoria, a inclusão de temas na agenda dos governantes materializa uma relação de poder, assim, qualquer tema que ameace os interesses da classe dominante não será incluído em pauta. Existem barreiras culturais e institucionais a impedir o ingresso de tal assunto na agenda das decisões. Para superá-las, Maria das Graças Rua (2013, p. 64) indica:

"Para que uma situação ou estado de coisas se torne um problema político e passe a figurar como um item prioritário da agenda governamental é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características:

a) mobilize a ação política organizada, seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados.
b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de um governo por não dar resposta ao problema político supere o custo de lidar com ele.
c) constitua uma situação de oportunidade, isto é, haja vantagens, antevista por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema. O enfrentamento ao problema deve representar uma oportunidade de obter dividendos políticos."

2) **Teoria dos múltiplos fluxos**: Esta é a segunda teoria a justificar a ausência de um problema público, coletivo na pauta, na agenda dos governantes. os adeptos desta esclarecem que um assunto só ingressará na agenda política quando congregar dois entre três fluxos - problemas, política pública e política -.

O problema precisa ser apresentado ao governante para que este se convença da necessidade de inserir a solução daquele em sua agenda. Para isso existem três técnicas de apresentação do problema: (a) utilização de indicadores socioeconômicos, demonstrando a amplitude do problema; (b) apresentação dos eventos negativos gerados por esse problema; e (c) apresentação dos resultados positivos de ações governamentais voltadas à superação desse problema.

Nos dizeres de Maria das Graças Rua (2013, p. 67) será possível atingir o segundo fluxo desta Teoria quando a proposta de política pública for "tecnicamente exequível,

financeiramente viável, politicamente defensável e esteja fundamentada sobre valores compartilhados na sociedade e possa conquistar a aceitação do público."

E o terceiro fluxo a ser superado para ingressar na agenda de decisão é o fluxo da política, que contém três elementos, continuando a trazer os ensinamentos da professora Maria das Graças Rua (2013, p. 68):

a) "clima ou humor nacional: são as imagens e sentimentos predominantes no conjunto da sociedade em um dado momento acerca de certas questões e que pode favorecer, ou não, a geminação de ideias específicas.
b) apoio ou oposição das forças políticas organizadas em relação a uma questão ou um problema;
c) mudanças de governo que podem resultar do processo eleitoral, quando se estabelece um novo governo; ou podem ser causadas por mudanças internas ao governo - como mudanças de pessoas em posições estratégicas na estrutura governamental, mudanças na chefia de órgãos e empresas públicas, mudanças de gestão e mudanças na composição do Congresso."

Um último ponto ressaltado pela doutrina é a diferenciação entre os atores visíveis (presidente da república, ministros, secretários, deputados, prefeitos etc.) e os invisíveis (membros das comunidades políticas, especialistas, profissionais da Academia, consultores, assessores, sindicatos, associações etc.) e o reflexo de suas manifestações.

3) **Teoria do equilíbrio pontuado**: nesta teoria, prevalece um equilíbrio nas políticas públicas, não se realizando mudanças e inovações, salvo se ocorrer rupturas políticas e, consequentemente, a abertura de espaços para novos problemas serem enfrentados.

Superada a fase de priorização entre todas as demandas e lançada a demanda escolhida na agenda de decisão, isto, por si só, não garante o sucesso da política pública idealizada. Até este momento existe, nos dizeres de Maria das Graças Rua (2013, p. 90), "um amontoado de intenções sobre a solução de um problema". Para que esse amontoado de intenções solucione o problema descrito, faz-se necessário implementar o quanto rascunhado. Assim, a doutrinadora já citada define implantação como:

> "o conjunto dos eventos e das atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política pública, que incluem tanto o esforço para administrá-la como os seus impactos substantivos sobre pessoas e eventos […] ela abrange a elaboração de todos os planos, programas e projetos e o recrutamento e o treinamento dos que irão executar a política. (RUA, 2013, p. 90)"

Deve-se ressaltar que a superação da fase de agenda e tomada de decisão não afasta a necessidade de se avaliar novos cenários e tomar novas decisões durante a fase de implantação. Esta fase, por ser mais prática que as primeiras, geram a necessidade de repensar todo o caminho idealizado durante o convencimento do governante.

Também, não se deve descuidar do acompanhamento, do monitoramento da implantação. Só assim será possível, ao final, descobrir se a política pública deu certo ou não. A doutrina mais abalizada recomenda aplicar três grupos de perguntas:

a) em que medida os objetivos foram atingidos? em que medida os resultados são consistentes com os objetivos? Há impactos não previstos?
b) Em que medida os objetivos originais foram alterados na implementação?
c) que fatores afetam a consecução dos objetivos, as mudanças de objetivos e estratégias, etc.?

A implantação de uma política pública pode se dar de três formas:

- modelo *top-down;*
- modelo *bottom-up*; e
- modelos híbridos.

O primeiro modelo, de cima para baixo (*top-down*), pauta-se na concepção weberiana de burocracia, onde existem uma hierarquia e centralização dos comandos e uma divisão entre a política e a administração. Por este modelo, a política pública é implementada por uma decisão superior, de governo ao corpo técnico para que se utilizem dos meios necessários e permitidos visando alcançar o resultado esperado.

O político decide e o burocrata cumpre. O político formula, o burocrata implementa. a implantação pela administração é totalmente despolitizada, puramente técnica. nesta

teoria, os burocratas têm papel essencial apenas na implantação, não fazendo parte da agenda e tomada de decisão.

As condições para implementação exitosa de uma política pública, nos moldes da teoria *top-down*, elencadas por Hogwood e Gunn (1984), citados por Maria das Graças Rua (2013, p.93), são dez:

1) as circunstâncias externas à agência implementadora de uma política pública específica não devem impor restrições que a desvirtuem;

2) a implementação deve dispor de tempo e de recursos suficientes;

3) os recursos devem estar disponíveis no tempo, espaço e montante suficientes;

4) a política pública deve ser baseada em uma teoria adequada de causa e efeito;

5) a relação causa e efeito deve ser direta, simples e mais clara possível, com mínimos fatores intervenientes;

6) a implementação deve ser centralizada em um só órgão ou em poucos órgãos;

7) a clareza e compreensão dos objetivos a serem atingidos devem existir durante todo o processo de implementação;

8) a implementação é um processo, com ordenação de tarefas e delimitação de atuação de cada agente envolvido;

9) a implementação exige um eficaz sistema de comunicação e coordenação intra e intergovernamental;

10) os atores na posição de comando devem deter efetiva obediência dos seus subordinados.

De outro lado, alguns estudiosos de políticas públicas perceberam que os resultados das políticas públicas ficavam muito aquém de sua projeção e passaram a observar os atores envolvidos nessa implantação deficitária; notaram que planejar politicamente e exigir cumprimento nos moldes planejados não alcançava o resultado planejado, pois esse raciocínio não considerava a discricionariedade existente na conduta dos agentes

executores, nos burocratas de nível de rua. Essa constatação fez nascer a teoria de baixo para cima (*bottom-up*).

Para esta corrente não existe implementação despolitizada e puramente técnica, pois os burocratas de nível de rua tomam decisões durante a implantação e, fatalmente, modificam, adequam a decisão política tomada quando da formação da agenda. A implementação seria uma continuação da formulação da política pública.

Quão complexa a realidade e a implementação de políticas públicas, os estudiosos constataram que muitas situações não se encaixavam em nenhuma das duas primeiras teorias acima expostas; constataram que as decisões tomadas não estão situadas sempre no mesmo campo político ou burocrata, ou no momento da formação ou da implantação, ou, muitas vezes, sequer é possível delimitar, separar estas fases.

Assim, para as teorias híbridas, a implantação de uma política é cíclica, subindo e descendo entre os atores políticos, formadores da política pública, e os atores burocráticos, implementadores da mesma política, em razão do surgimento de dilemas ou questões que forcem a reformulação da política idealizada ou dos caminhos outrora escolhidos.

Por fim, encerrando essa fase conceitual após discorrer sobre políticas públicas, suas fases de implantação e todas suas características, precisa-se diferenciá-la de 'programa público'.

Programa público é um instrumento operacional; uma política pública supera os limites de um programa público, envolve o contexto político-social em que ela deva surgir e os atores que nela devem atuar. "Programa Público é um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, formulado para atender uma demanda pública específica, encampada na agenda de prioridades de políticas do Estado ou do governo vigente. (Januzzi, 2016, p. 14)"

Continuando com os ensinamentos do Professor Paulo Jannuzzi (2016), ela alerta que o programa não pode ser tão complexo para não se confundir com uma política pública, nem tão simples para não ser considerado um mero projeto; e, elenca quais são os componentes essenciais de um programa:

- objetivos finalísticos da intervenção;
- recursos orçamentários;

- recursos humanos;
- recursos institucionais;
- atividades a serem realizadas;
- produtos e serviços produzidos;

Com a clareza peculiar de seus textos, Jannuzzi (2016, p. 24) enfatiza que:

> "o sucesso final de um programa é, paradoxalmente, sua extinção. Afinal, se ele foi concebido para equacionar uma determinada problemática social e se logra cumprir sua missão institucional, ele deveria deixar de existir, cedendo espaço e recursos para outros temas da agenda de políticas públicas."

2.2 A política pública habitacional

A introdução deste capítulo tratou do gênero 'políticas públicas', seus conceitos, suas características e teorias aplicadas. Agora, este tópico trará um exemplo de política pública que, para muitos, agrega a questão da regularização fundiária: a política habitacional.

O Brasil foi descoberto (em 1500) com alguns milhares de indígenas. Na década de 50, eram 60 milhões de habitantes. Nos dias de hoje, passa-se de 208 milhões de pessoas. Considerando que todos, indistintamente, necessitam e almejam ter uma morada e, considerando que nem todos detêm condição financeira para tê-la, surge um problema digno de um enfrentamento por uma política pública de âmbito nacional. Essa demanda por moradia foi alçada a um direito constitucional de todos os cidadão conforme preleciona o caput do artigo 6º da Constituição da República[4].

Raquel Rolnik (2016, pág. 14), uma das maiores estudiosas do assunto, não só no Brasil, mas no mundo, narra em suas obras como os demais países enfrentam essa questão; deixa transparecer em seus textos todo seu inconformismo ao movimento que afasta os conceitos de moradia de um bem social e de cidades de um artefato público; manifesta-se contrária ao que denomina 'monetização da moradia'. A mercantilização

[4] **Art.6º.** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

enfrenta o pacto redistributivo que defende existir onde a parte mais abastada auxilia os mais necessitados a terem onde morar.

Também ensina que política habitacional mundo afora foi desenvolvida, inicialmente, com a construção de moradias públicas para locação social; depois, surgiram outros meios de atender essa demanda: financiamentos imobiliários subsidiados, venda dos imóveis públicos construídos; uso da hipoteca, incentivos fiscais ao mercado privado.

O que se percebe é que os investimentos públicos nesta política dos países Europeus e da América foram diminuindo, principalmente após a crise da década de 70; a partir deste momento, o poder público assumiu a figura de facilitadores de habitação, atuando para permitir e facilitar o mercado privado da habitação. Moradia passou a ser sinônimo de casa própria e casa própria passou a representar riqueza, valorização e garantia financeira para o consumo.

Essa comparação (moradia/casa própria), de fato, torna impossível uma política pública ter êxito. Não há recurso público suficiente para fornecer uma moradia para cada família do Brasil; além do que a intervenção do poder público de forma tão incisiva no mercado imobiliário gera preocupação, uma vez que esse mercado não é formado apenas da construção; tem, também, a parte de locação.

No Brasil, a política pública habitacional mais conhecida é o Minha Casa Minha Vida, criada por meio de uma medida provisória, no ano de 2009, pela qual visava atender uma demanda por moradias, vendendo-as de forma subsidiadas.

Referido programa/política, apesar de ter construído mais de 4 milhões de moradias e investido mais de 300 bilhões de reais de dinheiro público, sofreu, e ainda sofre, severas críticas, principalmente pela localização dos empreendimentos (locais distantes das cidades) e pela baixa qualidade das construções.

2.3 O déficit habitacional brasileiro

Não é possível tratar de irregularidade fundiária sem compreender o complexo problema de moradias no Brasil. O déficit habitacional é um desafio constante que precisa ser enfrentado. Apesar de que, verdade seja dita, ao longo dos anos o número vem em queda em razão de diversos programas, acesso ao crédito, melhorias na infraestrutura.

Com base no Plano Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD) de 2015 o déficit habitacional no Brasil é superior a 7,7 milhões de moradias, boa parte concentrada no eixo sudeste do país e principalmente na camada social com renda de até três salários mínimos. Esse expressivo número também é alavancado em razão do aumento de aluguéis e impulsionado ainda pela recente crise financeira que achatou ainda mais a renda das famílias mais vulneráveis. Outro fator que chama atenção é o número de famílias que coabitam o mesmo domicilio. Somando as famílias que vivem de aluguel e as que compartilham a mesma moradia temos concentrado mais de 90% do déficit habitacional nacional.

Embora mereça destaque, o fato é que os problemas não são homogêneos, logo, necessitam de uma melhor compreensão sobre o assunto. Para melhor ilustrar, dados extraídos do Plano Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD) mostram que nas regiões não metropolitanas a falta de infraestrutura básica como eletricidade, saneamento e calçamento, entre outras, é o maior problema. Enquanto que nas regiões metropolitanas o maior desafio é a irregularidade fundiária.

Dito isso, percebe-se que o problema não é apenas a obra ou objeto material em si, para entender a fundo a questão deve-se observar as narrativas sociais e econômicas de cada localidade, além da sua dinâmica de crescimento. Cada classe social pode ter uma demanda específica que irá demandar um olhar único, com isso transformando ainda mais desafiador o trabalho de superar o déficit habitacional independente da sua causa.

Outro ponto que merece nossa atenção é de não ser possível enfrentar essa temática com uma ótica setorial, é preciso de ações complementares que dialoguem entre si, como veremos adiante no texto a perspectiva das suas quatros dimensões trazida pela nova lei.

Torna-se importante conceituar e entender dois tópicos importantes: o déficit habitacional é a ideia mais imediata de necessidade por moradia, existem x pessoas com demandas por casas e y (menor que x) casas na oferta, logo teremos um saldo negativo de famílias que não possuem seu imóvel próprio ou residem em ambientes rústicos e/ou improvisados. De outra maneira temos a inadequação de moradias: esse conceito se

mistura mais com a temática deste trabalho, pois é um vetor mais qualitativo que avalia diversos elementos que vão desde infraestrutura, passando por aspectos de cada residência, por exemplo o número de banheiros, e finda na irregularidade fundiária como é mais conhecida hoje, isto é, na ausência de documentação que comprove a posse por aquele que se define - e em muitos casos realmente é - proprietário.

Este último conceito será aprofundado a seguir. Os domicílios inadequados não oferecem condições ideais de habitação, mas podem passar a oferecer caso recebam algum tipo de melhorias e investimentos. Aqui estamos tratando de habitações com carência de infraestrutura, adensamento excessivo, irregularidade fundiária, cobertura inadequada, depreciação ou ausência de banheiros mínimos.

Focando no ponto central do nosso trabalho trazemos a definição adotada pela fundação João Pinheiro sobre inadequação fundiária:

> "refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicilio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, a do terreno ou da fração ideal (no caso de apartamento) onde ela se localiza. Ressalte-se que a incidência dessa inadequação está longe de se restringir aos chamados "aglomerados subnormais" e atinge muitos bairros populares, subúrbios e periferias das grandes metrópoles." (Fundação João Pinheiro, 2015, pág. 26).

Ainda de acordo com o PNAD 2015 o segundo critério mais recorrente para classificar os domicílios urbanos como inadequado é a irregularidade fundiária. Chegando a afetar mais de 1,8 milhões de unidades! Destaca-se a grande concentração desse problema na região sudeste do país, sendo ainda as regiões metropolitanas do Brasil correspondente a mais de 55% dos casos nacionais.

Como dito anteriormente que cada região ou classe social tem uma peculiaridade própria que precisa ser minuciosamente analisada, ao estratificar o PNAD 2015 observamos que quase metade das famílias que estão em situação fundiária irregular são de classes sociais mais pobres entre 0 e 3 salários mínimos e ao regionalizar esses dados entendemos o abismo nas condições ofertadas entre as regiões brasileiras. O Nordeste na camada mais baixa acumula 60%.

2.4 A regularização fundiária como elemento da Política Habitacional

Ao analisar a literatura sobre regularização fundiária, a conclusão quase uníssona é no sentido de que irregularidade fundiária é consequência do déficit habitacional e da falta de efetividade de política pública de habitação. Não se questiona esta constatação, todavia a ausência ou inefetividade de política pública é apenas umas das causas da irregularidade fundiária, a tese de que a irregularidade/regularização fundiária é um elemento da Política Habitacional.

A título de exemplo, apresenta-se um dado no mínimo curioso para corroborar a afirmação acima. Existem dezenas de Distritos Industriais de Municípios que são cem por cento fundiariamente irregulares, por exemplo, o do Município de Campinas, instalado há mais de 40 anos.

A irregularidade/regularização fundiária, desde o ano de 2009, possui duas classificações: a de interesse social e a de interesse específico. Pela conceituação legal trazida na Medida Provisória 459, de 2009, a de interesse social é a necessária para regularizar assentamentos irregulares ocupados predominantemente por moradia de população de baixa renda; por sua vez, a de interesse específico, para aquelas situações diversas da social.

Por simples leitura da Medida Provisória, percebe-se que existem irregularidades fundiárias urbanas que não se resolvem combatendo o déficit habitacional ou implementando políticas habitacionais. Por exemplo, qual o impacto teria o fim do déficit habitacional para a irregularidade fundiária do Distrito Industrial de Campinas? A resposta é clara: nenhum.

A mesma constatação tem-se ao observar que existem milhares de parcelamentos do solo destinados ao uso de lazer implantados ilegalmente e consolidados na áreas rurais de nossos Municípios. O Município de Piracicaba possui mais de uma centena de condomínios de lazer nesta situação. Assim, indaga-se: qual o impacto causaria a efetividade de uma política pública de habitação no Município de Piracicaba se aquelas áreas irregulares são a segunda moradia de seus proprietários?

Com simples análise das nossas cidades e perguntas básicas como as feitas acima, percebe-se, claramente que irregularidade fundiária pode ser combatida com política de habitação, mas aquela não está contida nesta política.

A própria a questão tributária gerada pela irregularidade fundiária já demonstra que a política habitacional jamais conseguirá resolver o problema do uso e ocupação do solo, conforme será demonstrado a seguir.

3 A irregularidade fundiária como problema socioeconômico do Brasil

Com o descobrimento do Brasil, todo seu território foi considerado bem público de Portugal, o País descobridor. O rei de Portugal à época, Dom João III, entre 1534 e 1536, criou um sistema de administração territorial, dividindo o solo brasileiro em faixas de terras denominadas capitanias hereditárias; assim imaginava colonizar o território brasileiro e impedir a invasão por países estrangeiros, transferindo-as aos donatários. Esse sistema de administração da terras perdurou até 1759, quando o Marquês de Pombal o extinguiu.

Paralelamente ao sistema de capitanias hereditárias, Portugal tentou implementar o sistema de sesmarias, criado naquele país em 1375 pelo Rei Fernando I, com o intuito de fixar os trabalhadores à terra a ser colonizada.

Decreto do então Imperador, em 1822, revogou o sistema sesmarial e as capitanias hereditárias e, a transmissão de posse e propriedade ficaram sem regramento algum.

Em 1843, foi criado o Registro Geral das Hipotecas, com a finalidade de criar uma forma de dar segurança ao sistema financeiro de garantias.

Em 1850, edita-se a Lei de Terras Devolutas e, surge aqui um primeiro marco legal voltado para regularizar fundiariamente o Brasil.

Em 1854, o Governo Brasileiro transfere para o Clero o controle das propriedades no Brasil, com a criação do Registro do Vigário.

O controle da propriedade imobiliária, mais similar ao sistema atual, só foi adotado aqui no Brasil no ano de 1864, com a criação dos Registros Públicos, atribuição entregue aos Tabeliães e, posteriormente aos Oficiais de Registro de Imóveis.

De outro lado, a questão urbanística e ambiental do uso do solo demorou a despertar interesse dos nossos Governantes e Legisladores. O primeiro ato legislativo sobre o tema foi promulgado em 1937, ou seja, 437 anos depois do descobrimento do Brasil e com uma população de 42.395.151 de habitantes. Apesar da edição do Decreto n. 58, de 1937, o regramento era de efeitos módicos, voltado mais para regrar a relação de consumo entre adquirente e loteador da compra de um lote a prazo.

O próximo marco legal foi para tratar do Condomínios Edilícios, em 1964. Somente em 1967, foi editado o Decreto, nº 271, que trouxe regras sinalizando a preocupação com a ordenação do solo e com o interesse público sobre o interesse privado do proprietário imobiliário.

Quatrocentos e sessenta anos depois do descobrimento e com uma população de 89 milhões de habitantes, as normas começaram a ficar mais claras, dando ênfase ao interesse público da ordenação das cidades.

3.1 Suas causas e consequências

Essa demora em se editar normas regrando o uso e ocupação do solo é uma das causas da irregularidade fundiária brasileira, dentre tantas outras elencadas pelos estudiosos e observadas pelos autores deste trabalho:

- Conceito do direito de propriedade. O direito de propriedade, durante muito tempo, presumiu-se ilimitado, irrestrito e absoluto. Essa tese é um flagrante equívoco, pois os interesses coletivos devem prevalecer sobre o privado e hoje vem sendo corrigida com a utilização da função social da propriedade.
- Excesso de normas e conflito de competências. O Brasil se transformou em um país pródigo em leis e diagnósticos, mas sofrível nas efetivas soluções dos problemas; as leis dizem muito, mas seus resultados são pífios. Os entes Federativos, ao interpretá-las, não entram em um acordo de atuação; ou todos pretendem atuar, gerando conflitos infinitos de competências, ou nenhum quer atuar, gerando total omissão do poder público. A divisão conceitual entre solo urbano e rural até hoje não é um consenso, afastando o necessário controle do uso do solo. Essa ineficiência de resultados práticos e efetivos das previsões normativas fizeram surgir e se consolidar milhares de assentamentos irregulares ou, nos termos da nova lei de regência, de “núcleos urbanos informais” que precisam ser regularizados, na acepção ampla do termo, ou seja, (i) regularizar adequando-os às necessidades urbanísticas ou ambientais ou (ii) regularizar desfazendo-os pela impossibilidade de se adequar a realidade à necessidade.

- Ausência de política e programa público. A omissão dos Gestores Públicos em lançar políticas públicas eficientes permitiu com que os entes privados, particulares, assumissem esse papel e, então, passassem a construir moradias, a vender sonhos a preços exagerados, colocando, agora, não só a população, mas também o poder público como refém dessa incontrolável especulação imobiliária.
- Conflito/confusão de conceitos e objetos da Política Pública de Habitação. O problema fundiário brasileiro não se qualifica como uma demanda habitacional que, apesar sua importância, apequena-se, quando analisadas as consequências nefastas dessa irregularidade na vida dos cidadãos, dos Entes Federativos, da economia do País.
- Ausência ou ineficiência do controle do uso do solo. Uma das atribuições dos entes públicos é limitar os anseios privados, através do exercício do poder de polícia; quando o ente federativo não exerce, a contento, suas competências legais, fiscalizando o uso do solo, a irregularidade impera nas cidades.
- Crescimento populacional desenfreado: a população, em 60 anos, saltou de 50 milhões para 200 milhões e houve um grande êxodo rural onde as pessoas passaram a se concentrar nos cidades.
- Ausência de planejamento urbano e descumprimento das leis, exemplo dos planos diretores das cidades que tem por finalidade regular o crescimento sustentável e equilibrado das cidades.
- Crise econômica: o crescimento populacional desenfreado somado à crise econômica, faz com que a população se dirija para certas regiões mais industrializadas em busca de alguma fonte de renda.

Se várias são as causas desse complexo problema, as consequências não ficam atrás:

- Conflitos fundiários – urbanos e rurais: o que mais impacta o ser humano é a violência física; presenciar a violência choca a todos; empurrões, agressões, sangue, pancadarias, tiros, mortes, demolições, enfim, todas situações geradas em ações de reintegração de posse, sejam efetivadas pelo poder público, sejam efetivadas por quem se diz proprietário no exercício do seu direito de retomada da posse. As

consequências são, também, complicadas e duradouras: a perda da posse é a perda da casa, da lavoura, da comida, do sustento, da vida.

- Inércia ou morosidade de ação efetiva por parte do poder judiciário com a finalidade de solucionar esses conflitos fundiários, é comum causas de reintegração de posse levar anos até serem finalizadas.
- Desrespeito às leis e insegurança jurídica: este é consequência e, ao mesmo tempo, causa, do uso desordenado do solo. Ao descumprir as leis que regram o uso do solo (desde o descobrimento do Brasil), cria-se a irregularidade fundiária e gera a insegurança jurídica. Neste ponto, cabe um detalhamento maior do que vem a ser a insegurança jurídica. Todo país pauta-se em princípios e regras aplicáveis nas relações humanas, regras estas estabelecidas por meios democráticos. Trata-se do Estado Democrático de Direito. Para muitos (talvez a grande maioria da população) as leis não são necessárias, atrapalham os desejos e anseios de cada um; todavia, a ausência delas causa o caos; Todo o sistema financeiro de empréstimos, de circulação de riquezas passa por regras rígidas, com diversos controles de garantia de pagamento; quanto mais seguro for o pagamento, menos oneroso será seu financiamento e mais dinheiro será colocado em circulação. Muitos, por desconhecer o sistema jurídico, imaginam que a solução para a irregularidade fundiária seja acabar com o registro imobiliário, encerrar com o controle da propriedade imobiliária, fortalecendo a posse, transmitida por simples tradição; Essa tese levaria a quebra geral do sistema financeiro; empréstimo sem garantia real aumentaria o juros ou impediria a circulação de riquezas, pois o dinheiro só circula se tiver lastro; o mesmo raciocínio se aplica ao papel moeda, que não existe pelo simples fato de ser fabricado e posto em circulação; algo por trás o garante, por exemplo, o ouro; além da garantia financeira, essa insegurança jurídica também atinge a proteção daquela propriedade; sem o registro imobiliário, cuja função é controlar a transmissão dos direitos reais, não há como o Estado proteger a posse daqueles imóveis; sem um controle rígido de quem é dono do imóvel, e sua publicidade registral, o Poder Judiciário não consegue aferir quem tem direitos e, também, deveres, sobre aquele imóvel; a posse, como situação fática, demanda para prová-la e garanti-la, demanda produção de provas.

- Desvios da função social da propriedade.
- Sonegação fiscal: Se metade do Brasil, de fato, é irregular, metade das operações imobiliárias é irregular, desconhecida e não tributada. O mesmo raciocínio se aplica às doações, transferências *causa mortis*, declaração de imposto renda, contratos de gavetas e etc, ou seja, aos outros fatos geradores de tributos.
- Além dos impostos diretos sobre a propriedade imobiliária, temos também impactos na tributação indireta - ISS, ICMS, IOF etc. – em razão desses imóveis não estarem no mercado formal e creditício, o que dificulta, senão impede, o investimento na ampliação e reforma de suas construções.
- Renúncia de receita: ainda sob o ponto de vista financeiro, quando o Município (indicado pela Constituição da República como responsável por ordenar o uso do solo) não promove a regularização fundiária devida, ele está renunciando receita própria e, ao mesmo tempo, fazendo com que o Estado e União renunciem suas receitas. Enquanto aqueles imóveis irregulares não forem registrados e inscritos em nome de seus reais titulares, os Entes Públicos não conseguirão cobrar pelos tributos aplicados à propriedade da terra; não conseguirão sequer saber que ocorreu o fato gerador desses tributos. Deve-se relembrar que a propriedade imobiliária pode gerar vários tributos: o IPTU (imposto predial e territorial urbano) - pela posse ou propriedade do imóvel com destinação urbana; o ITR (imposto territorial rural)- pela posse ou propriedade do imóvel com destinação rural; O ITBI (imposto de transmissão de bens imóveis) - pela transferência onerosa entre vivos ; o ITCMD (imposto de transmissão causa mortis e doação - pela transferência em razão da morte do proprietário ou pela alienação gratuita; o IR (imposto de renda) - pelo lucro imobiliário; além destes impostos diretos, outros indiretos podem ser afetados pela irregularidade fundiária, como o IOF (imposto sobre operações financeiras) - pelo financiamento para aquisição ou reforma do imóvel; ISS (imposto sobre serviços) pela prestação de serviços profissionais derivados do investimento no imóvel; ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e serviços) - pela aquisição de, por exemplo, materiais de construção para reforma e construção no imóvel. Além destes impostos indiretos, existem taxas e contribuições que são cobradas dos imóveis regulares, como a taxa de lixo, a contribuição de iluminação

pública etc. Ausência desta tributação (devida por todos) gera um enriquecimento sem causa daquele que não paga escondido sob a pecha da irregularidade fundiária, gera um prejuízo àquele que paga por todos e gera uma grande renúncia de receita derivada exclusivamente pela inércia do Gestor Público que não promove a regularização fundiária; neste aspecto, a regularização fundiária (profilaxia da irregularidade) geraria como reflexo positivo uma distribuição igualitária da tributação entre todos os cidadãos e até uma diminuição dessa carga tributária, considerando que, se todos passarem a pagar um pouco, amealha-se mais recursos financeiros, sem precisar muito onerar.

- Danos urbanísticos: essa espécie de dano é latente e, em regra, irreversível, por isso deve ser reparada em pecúnia. Um bairro ou um núcleo urbano informal, quando nasce irregular, não respeita as determinações das leis urbanísticas (equipamentos públicos, infraestrutura, largura de rua, áreas institucionais, verdes, acessibilidade, mobilidade etc.) Esses danos só serão reparados mediante a propositura de medida judicial em desfavor dos loteadores faltoso.
- Danos ambientais: fazendo uso do mesmo raciocínio do item anterior, o nascimento de bairros irregulares atinge o meio ambiente pela produção de poluição (dejetos líquidos e sólidos) sem coleta e tratamento, gerando contaminação do solo, do ar e da água.
- Desigualdades sociais: aqueles que residem nos núcleos informais muitas vezes são esquecidos pelos gestores públicos, que confundem a clandestinidade do solo com as próprias pessoas. E essa postura gera sérios problemas ao desenvolvimento da sociedade, como por exemplo o empobrecimento da população e, consequentemente, da nação, lembrando que imóvel irregular é subvalorizado, sem linha de financiamento acessível, e, consequentemente, empobrece a população.
- Incerteza no mercado de investimentos: Os investidores – nacionais e internacionais – buscam segurança nas suas operações de crédito e essa segurança passa, necessariamente, pela existência de uma certeza jurídica quanto a propriedade dos imóveis;
- Aumento do déficit e precariedade habitacional: não se deve esquecer que irregularidade fundiária também envolve a demanda habitacional; aquele que não tem

condições de conquistar uma moradia, ocupa espaços inadequados, gerando núcleos informais e o surgimento de núcleos informais, por ausência de moradias, aumenta a precariedade.

- Especulação político-eleitoral: currais eleitorais são formados em núcleos que demandam intervenção para sanar a irregularidade fundiária; muitos políticos perpetuam o problema postergando a solução fundiária para manter aquela população residente no núcleo refém daquela gestão pública.
- Judicialização sem fim, sem solução e sem eficácia: a propositura de ações de obrigação de fazer não resolve o problema. Vão diversos anos para se alcançar uma decisão definitiva de mérito: “regularizar”; com essa decisão (genérica), inicia-se outro período de anos para se descobrir o que é o “regularizar” determinado naquela sentença. Enquanto isso, aquele núcleo urbano que surgiu, há décadas, com apenas 10 moradias, ao final do processo tem mais de uma centena de casas, gerando irreversibilidade da situação consolidada. Hoje está comprovada a ineficiência do Poder Judiciário na preservação de direitos e garantia da ordem. A demora em julgar e a falta de eficácia das decisões exaradas também são causas da irregularidade.

A irregularidade fundiária, como se demonstra acima, é uma problemática social das mais complexas a ser enfrentada. Ao se analisar o rol de consequências, observar-se-á que a irregularidade fundiária afronta e prejudica a todos em várias formas e vertentes.

Em nossa vivência, como gestores públicos e como especialistas apoiando centenas de municípios em programas de regularização fundiária, pudemos vivenciar, entre outras consequências, a ausência de coleta de esgotos e tratamento atinge a todos que usufruem de um lençol freático contaminado e não apenas os ocupantes do núcleo urbano informal gerador dos dejetos não tratados. Os gatos de energia sobrecarregam a rede e seus custos são rateados por todos os que pagam regularmente as contas de energia. A falta de sistema viário adequado destrói os veículos destinados ao transporte público, aumentando seu custo para todo o sistema. A ausência de regularização jurídica do parcelamento do solo não afasta a obrigatoriedade de o poder público fornecer

serviços de saúde de qualidade àquela população residente no local informal, onerando todo o sistema público de finanças que fornece serviço sem a devida contrapartida tributária. A própria judicialização das demandas fundiárias, demoradas e complexas, gastam recursos públicos para a condução do processo judicial e o uso da mão de obra jurídica do Estado (Defensoria Pública, Procuradoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário) e, mesmo assim, são de pouca efetividade em razão da demora e ausência de força executiva das decisões.

3.2 A regularização fundiária e suas dimensões

Apontadas as causas e as consequências da irregularidade, é preciso esclarecer de que forma ela se materializa. A última lei nacional que tratou do assunto denominou o objeto da irregularidade como sendo o 'núcleo urbano informal consolidado'. Este objeto é definido na lei como um assentamento humano, com usos e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento rural, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural, de origem clandestina ou irregular ou, ainda, no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização, e que seja de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

Deste amplo conceito, algumas premissas precisam ser destacadas pois pertinentes ao escopo do presente trabalho. São elas:

a) o objeto da irregularidade pode afrontar diversas espécies de leis e regras, sejam de cunho urbanístico, tributário, ambiental, administrativo, financeiro, constitucional, civil, registral etc.
b) o objeto da irregularidade não tem condição socioeconômica, ou seja, a irregularidade fundiária não é somente da população de baixa renda.
c) o objeto da irregularidade existe em qualquer parte da circunscrição municipal, seja urbana, seja rural.

d) a irregularidade pode nascer junto com o surgimento do bairro ou pode surgir em momento posterior ao bairro.

Por essas premissas, é preciso afastar alguns pré-conceitos estabelecidos no sentido de que somente favelas são irregulares, apontando exemplos de núcleos urbanos informais consolidados que são objeto da irregularidade fundiária e precisam ser enfrentados:

- **favelas ou aglomerados subnormais**: Para muitos dos nossos governantes só existem irregularidades fundiárias nesses bairros degradados, implantados de forma desordenada, sem infraestrutura, ocupados e adensados por população vivendo na extrema pobreza. Esse desconhecimento da realidade fundiária brasileira afasta atitudes mais proativas para resolver o problema.

- **condomínios edilícios (prédios):** um condomínio edilício só existe de forma regular após sua instituição formal junto ao Registro de Imóveis; enquanto esta não ocorrer, ele é objeto da irregularidade fundiária e causa danos a todos, por exemplo, a transferências daquelas unidades imobiliárias individualizadas fisicamente (apartamentos, salas comerciais, etc) não são devidamente tributadas por ITBI ou ITCMD, não pagam IPTU, além de causar danos a gestão dos serviços públicos, por exemplo, a quantidade de fornecimento de água e coleta de esgoto não é corretamente dimensionada, sobrecarregando a rede municipal.

- **distritos industriais:** esta espécie de parcelamento do solo de forma irregular, além dos prejuízos tributários gerados, gera riscos ao meio ambiente uma vez que as atividades neles desenvolvidas não podem ser licenciadas pelos órgãos ambientais por ausência de matrícula individualizada do lote onde está instalada a indústria.

- **condomínios de ranchos ou chácaras de lazer:** são milhares deles em todo o Brasil, que geram os mesmos danos acima descritos e não são fiscalizados pelos

Municípios, pois, em regra, foram implantados fora do perímetro urbano oficial das cidades.

- **loteamentos ou condomínios fechados de alto padrão:** muitos destes estão localizados em áreas ambientalmente protegidas, nos litorais dos Estados, de frente para o mar, em morros e montanhas, em áreas de proteção de mananciais, às margens das represas e cursos de rios.

- **conjuntos habitacionais públicos:** o maior produtor de irregularidade fundiária do Brasil é o próprio poder público que implanta empreendimentos sem atender parte da legislação vigente, por exemplo, sem levá-los ao registro imobiliário. Só o Estado de São Paulo, por intermédio da CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado - implantou mais de 300 mil unidades irregulares; o Programa Minha Casa Minha Vida também não foge à regra: são vários empreendimentos já ocupados sem o devido registro; e as Cohabs municipais também possuem seus passivos fundiários. Hoje, milhares desses imóveis foram quitados pelos beneficiários desses programas habitacionais e não podem ser transferidos aos reais proprietários por falta de documentação; e, enquanto essa transferência não é realizada, o Poder Público não só deixa de receber os tributos sobre esses imóveis, como os paga aos sujeitos ativos tributários.

- **prédios públicos:** existem milhares de prédios institucionais - prefeituras, escolas, hospitais, postos de saúde, creches, delegacias de polícia, - que não possuem base tabular fundiária e, agora, não podem receber recursos públicos para serem reformadas enquanto não sanadas as irregularidades fundiárias e demonstrada que os imóveis, de fato e de direito, são públicos.

- **imóveis públicos abandonados:** o Poder Público é detentor e propriedade de milhares de imóveis por várias e diversas razões jurídicas (herança, execução fiscal, confisco, extinção de empresas públicas, permuta, doação, desapropriação excessiva, fechamento da atividade pública, etc.) e, em razão da grande

quantidade desses imóveis e total ausência de um programa de gestão do patrimônio próprio, eles irregularmente ocupados e transformam-se em núcleos informais.

Além dessa visão macro da irregularidade fundiária, caracterizada pelos núcleos urbanos informais ou pelos bens públicos, existem outras centenas de milhares de situações que prejudicam a todos e que não são reconhecidas, em regra, como irregularidades fundiárias, como por exemplo:

- **desdobros de lotes:** a simples divisão de um lote, uma unidade imobiliária em duas partes, gera impacto em todos os serviços públicos oferecidos àquela região e precisam ser previamente aprovadas. Imaginem um bairro planejado para atender 100 famílias em 100 lotes e todos resolvam desdobrar seus lotes em duas partes; essa situação sobrecarregaria a rede de água e coletora de esgoto planejada para metade daquele público.

- **construção sem alvará:** toda construção demanda projeto, aprovação, habite-se e respectiva averbação junto ao registro de imóveis; assim a lei exige para controlar a responsabilização por eventuais prejuízos e controlar a propriedade imobiliária;

- **construção de lajes em moradias-base:** a sobrelevação de construção, muito comum nos bairros de renda mais baixa, gera os mesmos riscos e danos dos acima expostos e precisa, então, ser controlada.

- **ligações clandestinas de água e energia:** esses furtos (crimes) tornam o núcleo urbano em irregular, sobrecarregando e onerando todo o sistema.

Poder-se-ía descrever centenas de causas, consequências e espécies de irregularidades fundiárias existentes em nosso país e chegar à conclusão que elas são incalculáveis, mas os exemplos acima já demonstram ao leitor deste texto que é preciso criar

caminhos não só para superá-las, mas também para obstá-las. E, assim, para tentar organizar essa situação, bases legais foram editadas na última década.

O Governo Federal, por intermédio de medidas provisórias, criou dois extensos regramentos sobre o assunto: a MP 459, de 2009, e a MP 759, de 2016. Ambas foram convertidas em lei: a Lei 11.977, de 2009, e a Lei 13.465, de 2017, e organizaram o assunto concentrando todos esses efeitos negativos da irregularidade em quatro dimensões: jurídica, social, urbanística e ambiental; e mais, estabeleceu que a solução, a profilaxia, de tudo isso denomina-se "regularização fundiária".

Primeiramente a Lei 11.977, de 2009:

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

Esse conceito foi inovador pois deixou claro que a regularização fundiária não é uma questão meramente jurídica, de posse e propriedade da terra; é muito mais.

Ao estabelecer que esse processo de ordenação do território passa por medidas urbanísticas, ambientais e sociais, além da jurídica, o legislador deixou claro que não se faz regularização dentro de um cartório de imóveis, não se faz regularização sem conhecer e enfrentar as mazelas da população residente nesses espaços, não se faz regularização sem traçar as adequações urbanísticas e sem cuidar do meio ambiente; o legislador reconheceu que as causas e consequências da irregularidade fundiária são complexas e de várias espécies.

Por sua vez, a Lei 13.465, de 2017, manteve essa tese, reforçando-a:

"Art. 9º. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à **incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano** e à titulação de seus ocupantes."

Todas medidas previstas na Lei de 2009, mantidas ou aprimoradas pela lei de 2017, tem a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano; desta forma, quem apenas emite um título de propriedade sem prever a adequação urbanística do assentamento, do bairro, do núcleo urbano, não faz regularização fundiária e não cumpre a legislação de regência.

Se observarmos as causas da irregularidade fundiária, se notarmos suas consequências, se analisarmos todas as formas em que ela se materializa perceber-se-á que outra não poderia ser a postura do legislador ao criar um regramento, senão reconhecer toda a gama de dimensões que precisam ser enfrentada para considerar um núcleo urbano regularizado de forma plena, nos termos da lei.

Esses impactos negativos da irregularidade fundiária, percebidos pelo Legislador pátrio, também foram e são destaques de matérias jornalísticas e estudos específicos. A Unicamp elaborou estudos[5] que indicam que a irregularidade fundiária supera 50% de todos os domicílios urbanos do Brasil. Para o Município de Campinas, o mesmo estudo indica que a irregularidade atinge 70% dos imóveis urbanos[6].

O aspecto econômico da irregularidade fundiária também fica transparente ao fazermos buscas e lermos as matérias veiculadas na imprensa. O portal G1 ressalta estudo econômico feito pelo Instituto Trata Brasil onde demonstra que 88% das famílias que vivem sem serviços de água e esgoto pagariam esses serviços[7]. Essa ausência de serviço básico de água e esgoto gera um prejuízo anual de 2,5 bilhões[8]. Ainda sobre o aspecto econômico da irregularidade ambiental o estudo acima citado aponta uma cifra superior a 1 trilhão de reais em 20 anos[9], como detalhado no quadro abaixo.

[5] Reportagem exibida em 12/06/2017. Disponível em <https://globoplay.globo.com/v/5933433/>. Acessado em 10/11/2018.

[6] Reportagem de 6/06/2018. Disponível em <http://files.cloudfront.boxnet.com.br/2018/6/6/10014808.jpg>. Acessado em 19/11/2018

[7] Reportagem de 25/11/2015. Disponível em <http://glo.bo/1XfBcUL>. Acessado em 19/11/2018

[8] Reportagem de 16/05/2016. Disponível em <http://cbn.globoradio.globo.com/editorias/economia/2016/05/16/BRASIL-PERDE-R-25-BILHOES-AO-ANO-POR-FALTA-DE-SANEAMENTO-EM-FAVELAS.htm>. Acessado em 19/11/2018

[9] Este quadro reproduz a conclusão de um estudo econômico feito pelo Instituto Trata Brasil e mensura o tamanho do prejuízo apenas da dimensão ambiental da irregularidade fundiária brasileira. A íntegra do estudo está disponibilizada no site www.tratabrasil.org.br.

Figura 1 – Estudo realizado pelo Instituto Trata Brasil

Tabela 5.2
Custos e benefícios da expansão do saneamento no Brasil, 2016 a 2036

Custos e benefícios	em R$ Bilhões*	
	por ano	2016-2036
Redução dos custos com a saúde	0,297	5,949
Aumento da produtividade do trabalho	9,519	190,374
Renda da valorização imobiliária	22,373	447,457
Renda do turismo	2,143	42,860
Subtotal externalidades (A)	34,332	686,641
Renda gerada pelo investimento	15,097	301,933
Renda gerada pelo aumento de operação	24,496	489,920
Impostos ligados à produção**	2,141	42,825
Subtotal de renda (B)	41,734	834,679
Total de benefícios (C=A+B)	**76,066**	**1.521,319**
Custo do investimento	-12,063	-241,269
Aumento de despesas das famílias	-7,716	-154,314
Total de custos (D)	**-19,779**	**-395,582**
Balanço (E=C+D)	**56,287**	**1.125,737**

Fonte: Instituto Trata Brasil[10]

Demonstrado e esclarecido, em demasia, o problema complexo que está nas mãos de todos brasileiros, a solução está na implementação de uma política pública de regularização, específica e autônoma em relação às demais existentes.

Essa política pública começou a ser implementada com a edição da lei 13.465, em 11 de julho de 2017 e recebeu a nomenclatura de "reurb". Os aspectos procedimentais dessa política pública foram traçados na lei e passam, necessariamente por quatro dimensões:

3.2.1 Dimensão Jurídica

A grande maioria dos Gestores Públicos só enxerga esta fase da regularização, e ainda de forma bem reduzida, confundindo-a com o gênero ‘regularização fundiária’. Para este grupo de governantes regularizar é gerar um título de propriedade ou de posse, é fazer uma simples planta representativa da realidade implantada e depositá-la no Oficial

[10] Este quadro reproduz a conclusão de um estudo econômico feito pelo Instituto Trata Brasil e mensura o tamanho do prejuízo apenas da dimensão ambiental da irregularidade fundiária brasileira. A íntegra do estudo está disponibilizada no site www.tratabrasil.org.br.

de Registro de Imóveis, dando publicidade a um parcelamento do solo, sem se atentar que a regularização precisa enfrentar outras esferas do núcleo urbano informal, tanto de cunho jurídico quanto urbanístico, ambiental e social.

Esta (equivocada) posição funda-se na interpretação gramatical do tema irregularidade fundiária. Aproveita-se do significado de “fundiário”, relativo à terra, e se interpreta que a irregularidade fundiária é a ausência de documento de propriedade ou a legitimação da posse.

A ausência de título de propriedade, todavia, é apenas um dos aspectos da dimensão jurídica da irregularidade fundiária, especificamente, o registral.

Conforme quadro acima, quando o solo recebe um uso desordenado ou sofre alteração sem atendimento dos ditames da lei, vários são os aspectos legais afrontados:

1. A legislação nacional determina elaboração de projetos previamente aprovados antes da divisão física do solo.
2. O ato de divisão do solo, em regra, é fato gerador de tributos de algum dos entes federativos.
3. Gera danos passíveis de reparação pecuniária ao Poder Público lesado.
4. Gera o dever de indenizar à coletividade pelos danos sofridos;
5. Transmite-se a propriedade sem o devido ato de registro, em desrespeito à lei civil.

Deste modo, fazer regularização fundiária, observando a dimensão jurídica é:

- criar ou atualizar o cadastro imobiliário municipal;
- fazer o cadastro social;
- fazer o cadastro econômico;
- fazer o zoneamento do núcleo urbano;
- mensurar quanto se gasta com a irregularidade fundiária;
- prever a fonte de custeio para esse gasto;
- registrar o projeto urbanístico;
- cadastrar os ocupantes;
- titular os ocupantes;
- cobrar tributos;
- exercer o poder de polícia fiscalizatório;

- combater a renúncia de receita e a sonegação fiscal;

Reconhece-se, de forma expressa, a dificuldade de mensurar a dimensão jurídica da irregularidade e, de outro lado, o tamanho dos benefícios da regularização jurídica. Talvez, utilizando-se de indagações e premissas, poder-se-á formar algumas ideias e respostas:

1. Nenhum núcleo urbano informal é composto apenas de moradia;
2. Todo núcleo urbano, até os de baixa renda, é composto por comércios, igrejas e templos religiosos, prestadores de serviço etc;
3. Há produção, distribuição, circulação e consumo dos bens e serviços em um núcleo urbano informal, afinal, quantas construções são feitas? Quantos profissionais (pedreiros, gesseiros, pintores, serventes, serralheiros, calheiros) trabalham? Quanto se investe de material de construção em cada moradia? Quanto se consome de água e energia sem pagar por elas? Quanto se produz de lixo? Quanto se gasta para atender esse núcleo com transporte público escolar? Quanto se gasta? Quanto se poderia gastar se um imóvel destes pudesse ter sua reforma, ampliação ou construção financiada? Quantos imóveis dentro do núcleo são transferidos sem recolhimento dos tributos? Quantos imóveis não são declarados em seu imposto de renda por seus proprietários? Quantos espaços públicos deixam de ser implantados e destinados à vida com qualidade?

Essas e tantas outras questões são fatos geradores de tributos, porém, não são tributadas e precisam ser mensuradas. Conhecer o problema, e dimensioná-lo, será o combustível que fomentará o seu enfrentamento.

3.2.2 Dimensão Urbanística

A irregularidade fundiária faz nascer bairros desordenados e o impacto desta desordem é incalculável. Sistema viário com medidas não padronizadas impedem a locomoção das pessoas, dos veículos particulares e, principalmente, dos veículos públicos (ônibus, viaturas do Corpo de Bombeiros, ambulâncias, polícias etc.). A ausência de passeio público, a popular calçada, coloca em risco o pedestre.

Lotes em bairros irregulares não respeitam padrões que dão salubridade e condições mínimas de habitabilidade. Loteamentos irregulares não possuem áreas públicas para uso comum do povo e implantação de equipamentos públicos essenciais.

Também impera a ausência de infraestrutura mínima nestes locais, como por exemplo, falta de iluminação pública, rede elétrica sem dimensionamento, rede de abastecimento de água sem dimensionamento, ausência de pavimentação nos leitos carroçáveis. Ausência de guia e sarjetas, elementos de contenção das águas pluviais, impede o controle das águas das chuvas e provocam erosões.

Estudo urbanístico para amenizar esses dissabores da irregularidade precisam ser feitos; por exemplo, se não é possível o alargamento da via, o que impede a circulação de veículos do Corpo de Bombeiros, como combater possível incêndio no interior do núcleo urbano? Essa e tantas outras questões precisam ser tratadas no estudo urbanístico a ser feito durante o processo de regularização fundiária.

3.2.3 Dimensão Ambiental

A questão ambiental está presente em vários aspectos na irregularidade fundiária urbana, confundindo-se, em alguns pontos com a dimensão urbanística.

A ausência de rede coletora de esgoto e seu tratamento provoca sérios danos ambientais, além de danos à saúde pública. Estudos apontam que para cada real investido em saneamento básico o ente público economiza em média 3 (três) reais na saúde pública. Efeito disso são doenças e aumento da mortalidade infantil em áreas mais degradadas e carentes. A ausência de áreas verdes para controle de temperatura. O plantio de árvores pautado em um projeto paisagístico ajuda a controlar o aquecimento global.

Não se pode esquecer, também, a produção de resíduos sólidos nesses núcleos; estes precisam ser recolhidos em locais apropriados para evitar a contaminação do solo e lençol freático.

A irregularidade fundiária na dimensão ambiental foi estudada no seu aspecto econômico de forma ampla e exaustiva pelo Instituto Trata Brasil[11], lançou um extenso

[11] www.tratabrasil.org.br

documentário demonstrando que a falta de água tratada e a ausência de coleta e tratamento de esgoto a toda a população, sinais caracterizadores da irregularidade fundiária, atinge o desenvolvimento econômico das cidades, Estados e União em várias frentes, com a saúde, o turismo, o emprego e renda, a previdência, o meio ambiente, a valorização imobiliária.

Além desses impactos econômicos negativos, a irregularidade ambiental impacta na qualidade de vida de todos (e não só daqueles que ocupam o núcleo urbano informal). O lençol freático contaminado se espalha por toda a cidade e região; a falta de mata ciliar (app) ocupada por construções gera o assoreamento do rio como um todo; a canalização irregular de nascentes atinge o manancial em sua integralidade. Enfim, todos sofrem com a irregularidade fundiária.

3.2.4 Dimensão Social

No aspecto social, deve-se recordar que tudo é projetado em benefício das pessoas: os bairros, as praças, as ruas, as obras de infraestrutura, os equipamentos públicos, enfim, as cidades.

Nesta dimensão, também há confusão com a dimensão urbanística. A ausência de espaços públicos para instalação, por exemplo, de creches afronta ambas as dimensões. A falta de planejamento dos transportes, creches, hospitais, escolas e outros ofendem as dimensões urbanística e social.

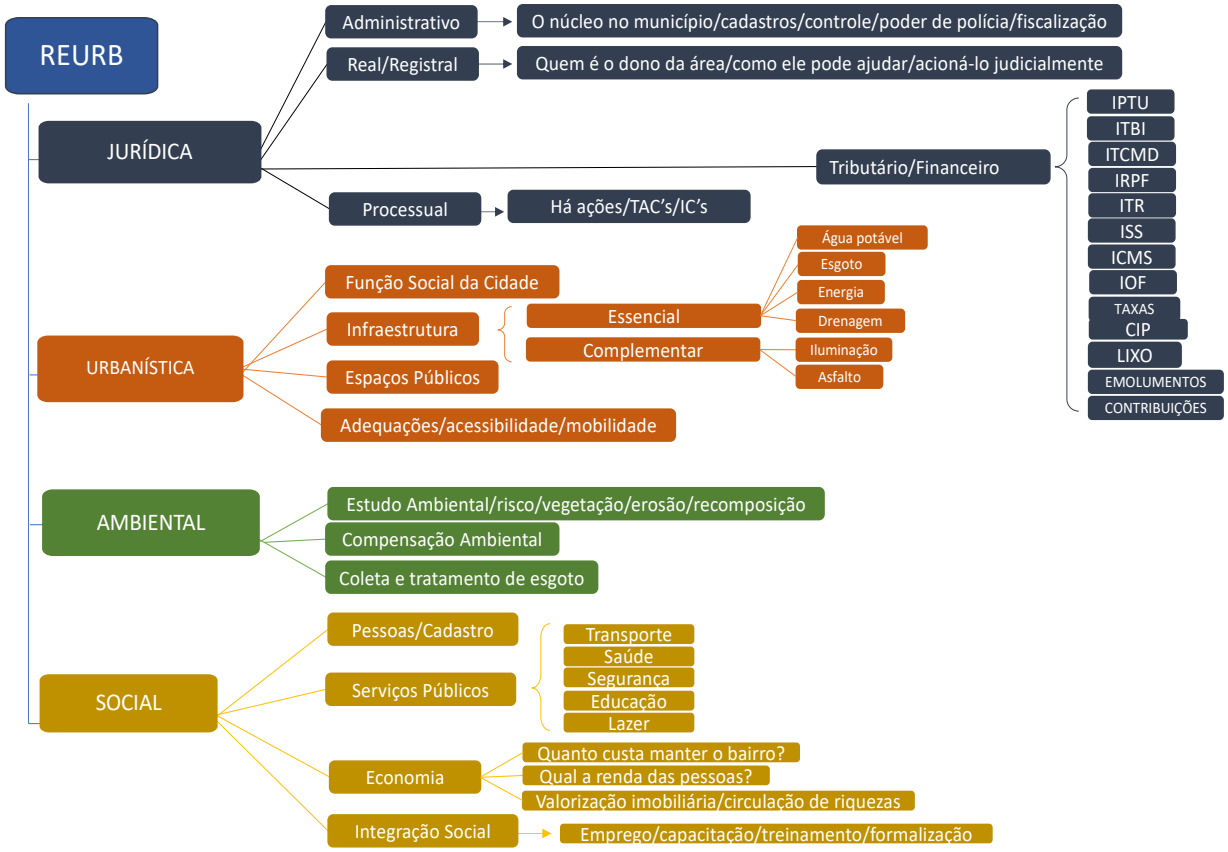
Logo, não se faz regularização fundiária sem conhecer as pessoas, sem saber a composição familiar de cada um, o nível de escolaridade, renda, as necessidades sociais; não se faz regularização sem saber quantas crianças existem naquele núcleo urbano e onde estudam, qual creche e posto de saúde frequentam, a que distância estes serviços públicos ficam de suas moradias; o mesmo com relação os idosos e às pessoas com deficiências.

Não se admite regularização fundiária sem estudar a ausência de emprego e renda para a população ocupante do núcleo urbano objeto de regularização; sem a previsão de meios de fomento para a geração de emprego, como por exemplo, a realização de cursos profissionalizantes.

Essas informações e dados são coletadas com a realização de um cadastro social que, realizado dentro da fase jurídica, tem também a finalidade de estudar qual solução jurídica será dada para resolver a precariedade daquela posse e propriedade.

Enfim, resumidamente, a irregularidade fundiária gera consequências de várias espécies e para superá-las, o processo de regularização precisa enfrentar e promover ações em quatro dimensões, resumidas no quadro abaixo:

Figura 2 - Dimensões da regularização fundiária



4 Monitoramento e avaliação das Políticas Públicas

4.1 Conceitos e características

Esclarecidos os conceitos básicos para se estudar, conhecer e implementar uma política pública, é essencial realizar o monitoramento completo da implantação da política pública e sua avaliação.

Avaliar tem o significado de atribuir valor, mediante a verificação dos resultados e sua incorporação à sociedade beneficiária final da política pública; para assim fazer, não se deve esperar o final da implantação para medi-la; deve-se acompanhar todo o ciclo da política pública, pois só assim saberá se ela agregou valor à sociedade em face do quanto de tempo e recurso investidos. Duas são as finalidades do avaliação de uma política pública:

a) prestar contas;

b) revisar, adequar e melhorar a política pública;

Avaliação, nos ensinamento de Maria das Graças Rua (2013, p. 109), é:

> Um julgamento (porque envolve valores) tendo por base uma análise (pois faz também um exame) sistemática (porquanto se baseia em critérios e procedimentos previamente reconhecidos) dos processos ou dos produtos de uma política, um programa ou um projeto, tendo como referência critérios explícitos (deve ser transparente), com vistas a contribuir para o seu aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da *accountability*.

Objetiva-se, com a avaliação, monitorar não só o resultado da política pública, mas também, seu conteúdo, sua estrutura, seu processo, suas metas, seus produtos, sua qualidade, seus efeitos e seus impactos.

Pode-se identificar duas fases da avaliação: a primeira é a coleta e análise de dados, fase de cunho técnico; a segunda fase é o exame e a valoração dos dados coletados. Um outro ponto que deve ser registrado é que avaliação não é monitoramento e não se confunde com acompanhamento. São três instrumentos diversos.

O monitoramento é superficial, contínuo e voltado para subsidiar decisões dos governantes e se faz sobre as atividades, os processos e o produtos, dando ênfase à

eficiência e eficácia da política pública monitorada, pautado sobre o plano de ação; a avaliação é mais aprofundada, valorativa e busca produzir relatórios mais complexos. Por sua vez, o acompanhamento é mera atividade de registro e documentação do processo de implementação da política pública, sem analisar sua pertinência e resultado.

Para se estudar avaliação, monitoramento e acompanhamento é preciso recordar conceitos básicos de produto, insumos, efeitos, *output*, *input* e *outcome*. Maria das Graças de Rua (2013, p.113) elabora frase perfeita sobre o assunto: "os gestores executam processos destinados a gerar produtos com a finalidade de produzir efeitos, ou seja, transformar a realidade".

Com base nesta frase, percebe-se claramente que produto (*output*, saída) não é a mesma coisa que efeitos (*outcome*); estes são as mutações previsíveis causadas no público-alvo da política pública derivadas dos produtos gerados com o processamento da política planejada.

Ressalte-se, ainda, que os produtos não surgem apenas no final da implementação da política. Vários são os momentos que a implementação gera produtos e, a depender do momento de formação destes produtos, eles se tornam insumos (input) para outros produtos, e ciclo se repete várias vezes durante a fase de implantação de uma política pública.

Por sua vez, as avaliações podem ser classificadas:

a) quanto ao momento em que se realiza:

- ***ex-ante***: inicia-se no momento da definição do problema a ser enfrentado pela política pública;
- **intermediária**: realizada durante a implementação da política;
- ***ex-post***: realizada em momento posterior à implementação da política; são avaliações finais.

b) quanto à procedência dos avaliadores:

- **interna:** realizada pela própria equipe responsável pela implantação da política;
- **externa:** realizada por agentes estranhos à implementação;
- **mista:** realizada por atores internos ou externos.

c) quanto ao foco da avaliação:

- **centrada em objetivos**: analisa as metas previstas e os resultados alcançados;
- **independente de objetivos**: busca enxergar os efeitos da políticas, as efetivas mudanças na vida de todos os agentes envolvidos.

d) quanto aos envolvidos na avaliação:

- **centrada em especialistas**: feita pelos próprios implementadores da política;
- **centrada em adversários**: a avaliação é feita por grupos distintos, um para analisar os aspectos positivos e outro os aspectos negativos.
- **centrada nos participantes**: os beneficiários da política pública participam da análise dos resultados auferidos.

e) quanto à função da avaliação:

- **de conformidade**: analisa a conformidade da política pública às leis e demais atos normativos;
- **somativa**: foca nos resultados da política implementada, subsidia as decisões de manutenção ou extinção da política;
- **formativa**: serve para alimentar a equipe de implementação, trazendo informações e constatações úteis à adequação e superação de intempéries surgidas na execução;

Quanto ao modelo de avaliação, existem três teorias aplicadas:

a) **Teoria do Programa**: firma-se na premissa de que atrás de uma política pública que interfira na vida das pessoas existe um raciocínio, uma teoria sobre as causas do problema e as possíveis soluções para elas; esta teoria avalia a cadeia causal dos elementos compositores da política.
b) **Teoria da Implementação**: esta avaliação foca, especificamente, na implementação do programa ou da política, se analisar as causas geradoras do problema e seus reflexos finais.

c) **Teoria da Mudança do Programa**: esta forma de avaliar soma as anteriores.

Paulo Jannuzzi (2016, p. 11) ressalta que "os instrumentos de monitoramento e avaliação são poderosas ferramentas para orientação, esclarecimento, convencimento e alinhamento dos múltiplos atores que gerenciam as políticas e programas pelo país"; contudo nos alerta que não há produção tecnocientífica neutra e infalível, nem método e técnica com maior cientificidade que outros no desenvolvimento das atividades de monitoramento e avaliação de programas, pois, tal como a ciência, a avaliação é uma atividade humana orientada por valores ideológicos e paradigmas diversos.

Estabelecida a teoria a ser aplicada na avaliação e os critérios norteadores para sua efetividade, elaboram-se as perguntas avaliativas. Para respondê-las, utiliza-se de indicadores que, nas palavras de Pinho (2011, slide 27), citado por Maria das Graças Rua (2013, p. 130): "são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade é traduzir, de forma mensurável, aspectos de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), a fim de tornar operacional a sua observação e avaliação".

Os indicadores são balizados por padrões estabelecidos como forma de aferir se o critério medido foi satisfatoriamente atendido.

Pinho (2011, slide 25) elenca as funções dos indicadores:

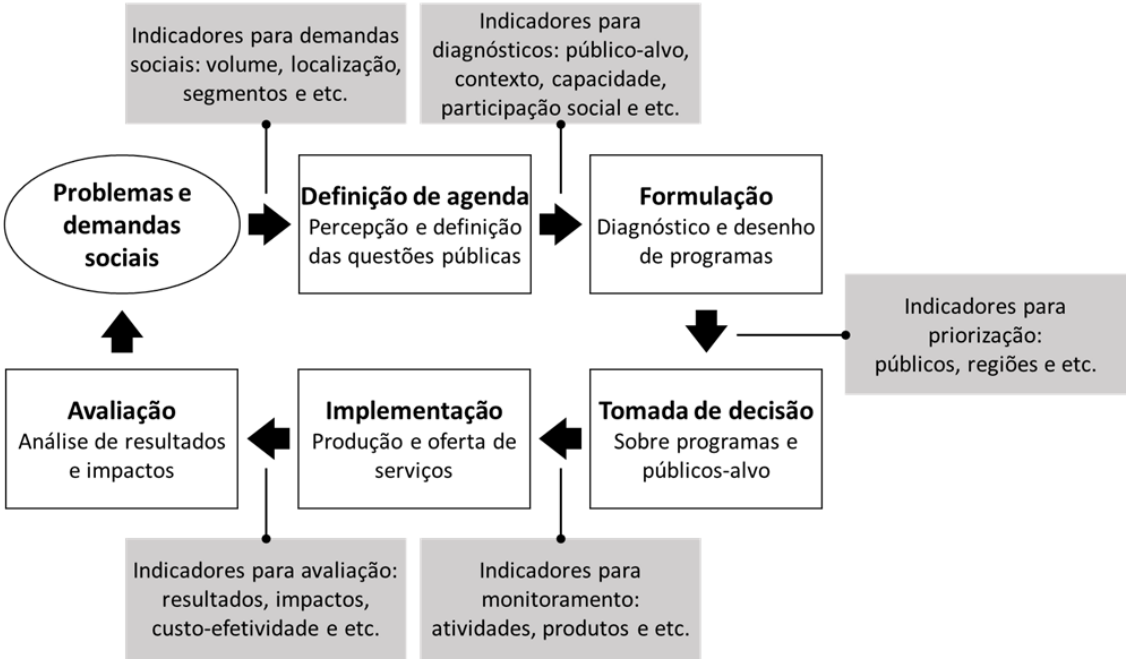
- “mensurar os resultados e gerir o desempenho;
- atestar (ou não) o alcance de objetivos;
- embasar a análise crítica dos resultados e do processo de tomada de decisão;
- contribuir para a melhoria contínua de planos, programas, processos e projetos;
- facilitar o planejamento e o controle do desempenho;
- viabilizar a análise comparativa do desempenho em áreas ou ambientes semelhantes;”

Ainda pautado nos ensinamentos de Pinho, os indicadores podem ser simples ou compostos, específicos ou globais, direcionadores ou resultantes; quanto à natureza, podem ser econômicos, sociais ou ambientais; quanto à área temática, podem ser de saúde, de educação, de mercado de trabalho, demográficos, habitacionais de segurança

pública, infraestrutura, renda, pobreza etc.; quanto à complexidade: analíticos ou sintéticos; e quanto à objetividade: objetivos ou subjetivos.

Além do entendimento sobre as características dos indicadores, é importante notar que os estes podem ser utilizados para o julgamento de uma política pública em suas diferentes fases, como proposto por Januzzi (2009):

Figura 3 - Indicadores ao longo do ciclo de Políticas Públicas



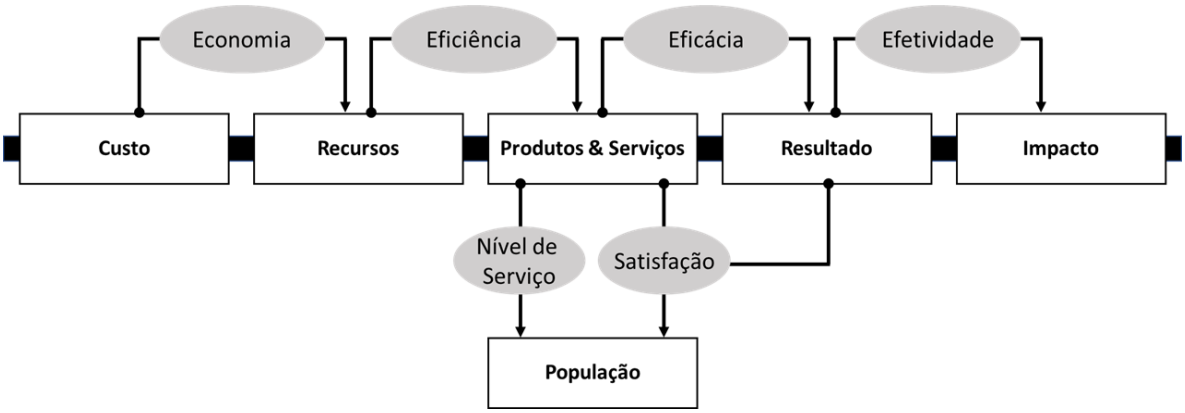
Fonte: Adaptado de Januzzi, 2009

A demanda por indicadores envolve todas as fases de uma política pública, conforme esquematizado acima, de modo que é exigida uma listagem extensa de indicadores que contemple todos os momentos do ciclo. Além disso, o conjunto de indicadores, também chamado de sistema de indicadores, a ser utilizado para o monitoramento e avaliação de uma política pública devem também ser organizados de forma a medir diferentes aspectos da política pública. Armijo e Bonefoy (2005), citados por Lotta, da Silva Farias e Ribeiro (2013, p.4) trazem grande contribuição a esse tema ao elencar os principais objetivos: apoiar a tomada decisão sobre os esforços demandados para aprimoramento da política, oferecer transparência sobre os impactos da política e dos recursos utilizados,

possibilitar análises gerenciais quanto a execução da política e permitir que falhas e oportunidades de aprimoramento sejam identificadas.

Por fim, na busca e seleção de indicadores, deve-se também pensar em diferentes tipos, que podem medir os diversos processos internos existentes quando ocorre a implementação de uma Política Pública. Uma estrutura proposta pode ser vista abaixo, apresentando 6 tipos de indicadores presentes para o monitoramento e avaliação:

Figura 4 – Tipos de Indicadores de Monitoramento e Avaliação



Fonte: Adaptado de BONNEFOY e ARMIJO, 2005

4.2 Agenda 2030 e as Cidades Sustentáveis: metas e indicadores

Qualquer discussão e definição de políticas públicas contemporânea não se deve olvidar da Agenda 2030, um importante aliado para inclusão de diversas demandas na agenda dos governantes e uma fonte de conhecimento e inspiração para formulação e implementação. A Agenda 2030, muito conhecida atualmente por seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis, os ODS, é definida pelas Organização das Nações Unidas como:

> "A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que orienta as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro." (PNUD, 2017)

Essa agenda foi oficialmente adotada pelos 193 países membros da ONU em setembro de 2015, resultado de um trabalho de mais de 2 anos, com envolvimento de instituições de pesquisa, sociedade civil, iniciativa privada e governos. Mais do que uma carta de intenções, essa iniciativa busca, através da definição de Objetivos e Metas, claras e comuns entre todos signatários, o compromisso de que a agenda será incorporada pelos governos e traduzidas, de acordo com a realidade de cada localidade, em políticas, programas e planos de governo. Desde sua divulgação a Agenda 2030 traz também materiais e institucionaliza dentro da ONU estruturas responsáveis por acompanhar a implementação e avaliar os resultados obtidos. Um outro aspecto relevante sobre os ODS é o estímulo a participação da sociedade civil no acompanhamento e cumprimento das metas estabelecidas por seus governos.

Figura 5 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Plataforma Agenda 2030[12].

[12] Disponível em <http://www.agenda2030.com.br/>. Acessado em 20/11/2018

No Brasil, com federalismo peculiar, a correta implementação da agenda depende dos esforços coordenados dos três entes. Em seu texto "Governos locais e os desafios da Agenda 2030 no Brasil", Paula Alexandra Nazareth (2018, pág. 6) diz que:

> "A concretização do potencial da Agenda 2030 exige uma reflexão acerca dessas dificuldades. Buscando instituir uma governança nacional, o governo brasileiro criou a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – CNODS, principal mecanismo institucional para a implementação da Agenda, instância colegiada paritária de natureza consultiva, responsável por conduzir o processo de articulação, mobilização e diálogo com os entes federativos e a sociedade civil, constituída por dezesseis membros representantes das diversas esferas de governo e da sociedade civil[13]."

O objeto desse trabalho está amplamente presente na Agenda 2030, ainda mais quando se olha esse tema sob a ótica de que a Política Pública de Regularização Fundiária é uma necessidade que vai muito além de uma mera questão habitacional. Dentre os 17 ODS o de número 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) tem como Objetivo tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, englobando nele muitas das discussões propostas e que serão apresentadas no próximo capítulo.

Em texto específico sobre esse ODS o PNUD cita:

> "Considerando que a pobreza extrema muitas vezes se concentra nestes espaços urbanos, as desigualdades sociais acabam sendo mais acentuadas e a violência se torna uma consequência das discrepâncias no acesso pleno à cidade. Transformar significativamente a construção e a gestão dos espaços urbanos é essencial para que o desenvolvimento sustentável seja alcançado. Temas intrinsecamente relacionados à urbanização, como mobilidade, gestão de resíduos sólidos e saneamento, estão incluídos nas metas do ODS 11, bem como o planejamento e aumento de resiliência dos assentamentos humanos, levando em conta as necessidades diferenciadas das áreas rurais, periurbanas e urbanas. O

[13] A CNODS foi criada pelo Decreto nº 8.892/2016, para internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 no Brasil, com atribuições de elaborar plano de ação para a implementação da Agenda, propondo estratégias, instrumentos, ações e programas; acompanhar e monitorar o desenvolvimento dos ODS; identificar, sistematizar e divulgar boas práticas e iniciativas para o alcance dos ODS e promover a articulação com os órgãos e as entidades públicas para disseminação e implementação dos ODS nos âmbitos estadual, distrital e municipal, entre outras. (http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/cnods-lanca-plano-de-acao-2017-2019)

> objetivo 11 está alinhado à Nova Agenda Urbana, acordada em outubro de 2016, durante a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável.“

Como bem observa Nazareth (2018, pág. 5), existe uma série de transformações que são necessárias para que toda sociedade esteja em condições iguais para o pleno exercício da cidadania. Do ponto de vista da irregularidade fundiária uma das formas em que essa desigualdade se materializa é na falta de oferta de infraestrutura urbana de qualidade a todos, com problemas em diversas áreas, como saneamento básico, energia elétrica, mobilidade, equipamentos de lazer, cultura, educação e saúde.

O “Guia para Integração dos ODS nos Municípios Brasileiros[14]” divulgado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) traz uma série de questões adequadas a realidade do nosso país e que podem ser feitas como parte d o planejamento e implementação do ODS 11 no Brasil:

> “Como se dá o uso e ocupação do solo em minha cidade? Já foi elaborado algum plano diretor? Está vigente? Há assentamentos irregulares que ameaçam áreas de preservação? A expansão urbana está sendo acompanhada por investimentos em infraestrutura? Qual o déficit habitacional em meu Município? Como ele se comporta em relação às faixas de renda? Como está a demanda por transporte em relação à oferta? Qual o tempo médio que as pessoas levam diariamente entre suas casas e o trabalho? Quais as áreas que têm mais problemas de segurança em meu Município?” (CNM, 2017, pág. 95)

Importante notar que apesar de o Objetivo 11 ser o ODS com maior aderência à discussão aqui proposta, outros objetivos também trazem temas relevantes a resolução da irregularidade fundiária. Os objetivos de Erradicação da Pobreza (ODS 1), de Saúde e Bem-Estar (ODS 3), de Água Potável e Saneamento (ODS 6), de Energia Acessível e Limpa (ODS 7) e de Parcerias e Meios de Implementação (ODS 17).

4.3 Indicadores coletados

Utilizando-se dos conceitos trazidos acima, das informações disponibilizadas na rede mundial de computadores e de pesquisas de campo realizadas em diferentes

[14] Disponível em <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/2855>

municípios com os quais os autores têm contato, foi possível identificar uma lista de indicadores já existentes e que poderiam ser utilizados para o monitoramento e avaliação de uma política pública de regularização fundiária plena, isto é, englobando as quatro dimensões presentes na lei.

A seguir, estão elencados os 32 indicadores selecionados, classificando-os quanto seu tipo, periodicidade, fonte e, principalmente dimensão da reurb:

Tabela 1: Lista de indicadores existentes

Dimensão	Indicadores	Tipo	Periodicidade	Desagregação	Fonte
Ambiental	Percentagem de domicílios urbanos em vias públicas com arborização	Eficácia	Decenal	Município	IBGE/Censo
Ambiental	Percentagem de moradias atendidas por água encanada	Eficácia	Decenal	Município	IBGE/Censo
Ambiental	Índice de tratamento de esgoto - urbano	Eficácia	Anual	Município	SNIS
Ambiental	Percentagem de domicílios no núcleo com esgotamento sanitário	Eficácia	Decenal	Município	IBGE/Censo
Ambiental	Taxa de cobertura de coleta de resíduos domiciliares urbanos	Eficácia	Anual	Município	SNIS
Jurídica	Proporção de imóveis irregulares	Eficácia	Mensal	Município	Prefeitura Municipal
Jurídicas	Arrecadação mensal da Alvará	Efetividade	Mensal	Município	Prefeitura Municipal
Jurídicas	Arrecadação mensal da Contribuição de Iluminação Pública	Efetividade	Mensal	Município	Prefeitura Municipal
Jurídicas	Arrecadação mensal da ITCMD	Efetividade	Mensal	Município	Prefeitura Municipal
Jurídicas	Arrecadação mensal da Taxa de Coleta de Lixo	Efetividade	Mensal	Município	Prefeitura Municipal
Jurídicas	Arrecadação mensal de IPTU	Efetividade	Mensal	Município	Prefeitura Municipal
Jurídicas	Arrecadação mensal de ISSQN	Efetividade	Mensal	Município	Prefeitura Municipal
Jurídicas	Arrecadação mensal de ITBI	Efetividade	Mensal	Município	Prefeitura Municipal
Jurídicas	Arrecadação mensal de ITR	Efetividade	Mensal	Município	Prefeitura Municipal

Dimensão	Indicadores	Tipo	Periodici-dade	Desagrega-ção	Fonte
Social	Acidentes de trânsito	Efetividade	Mensal	Município	Prefeitura Municipal
Social	Taxa de frequência líquida na pré-escola	Efetividade	Decenal	Município	IBGE/Censo
Social	Taxa de frequência líquida no ensino funda-mental	Efetividade	Decenal	Município	IBGE/Censo
Social	Taxa de frequência líquida no ensino médio	Efetividade	Decenal	Município	IBGE/Censo
Social	Quantidade de equipamentos de saúde	Eficácia	Anual	Município	Prefeitura Municipal
Social	Quantidade de crimes contra a pessoa	Efetividade	Mensal	Município	Governo do Estado
Social	Quantidade de crimes contra o patrimônio	Efetividade	Mensal	Município	Governo do Estado
Social	Quantidade de equipamentos culturais	Eficácia	Anual	Município	Prefeitura Municipal
Social	Quantidade de equipamentos esportivos e de recreação	Eficácia	Anual	Município	Prefeitura Municipal
Social	Quantidade de equipamentos de assistência social	Eficácia	Anual	Município	Prefeitura Municipal
Social	Proporção da população abaixo da linha de pobreza internacional	Efetividade	Anual	Município	IBGE
Social	Taxa de atividade de 18 anos ou mais	Efetividade	Decenal	Município	IBGE/Censo
Social	Mortalidade Infantil	Efetividade	Anual	Município	DataSUS
Social	Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes	Efetividade	Anual	Município	DataSUS e IBGE
Social	Taxa de mortalidade atribuída a fontes de água inseguras, saneamento inseguro e falta de higiene	Efetividade	Anual	Município	SIM - IBGE
Urbanística	Percentagem da população com acesso à eletricidade	Eficácia	Decenal	Município	IBGE/Censo
Urbanística	Percentagem de domicílios com abasteci-mento de água da rede geral	Eficácia	Decenal	Município	IBGE/Censo
Urbanística	Percentagem da população com acesso à eletricidade	Eficácia	Anual	UF	PNAD

Além destes, foi feita uma busca e seleção entre os dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) elencados pelo ONU, que, em trabalho de definição de indicadores já desenvolvido pelo IBGE, se desdobram em 244 indicadores. Dentre esses há 20 que tem conexão direta com a irregularidade fundiária, portanto, poderiam ser utilizados para sua contextualização. A maioria desses indicadores está relacionada ao Objetivo 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis), porém não se restringe a esse objetivo. Entre os identificados o que mais chama a atenção é que a maioria (11) não está disponível no Brasil atualmente. A seguir, são elencados e classificados quanto a dimensão, periodicidade, desagregação e fonte estes indicadores:

Tabela 2 – Lista de indicadores dos ODS relacionados à irregularidade fundiária[15]

Dimensão	Indicador	Periodicidade	Desagregação	Fonte
Ambiental	11.6.1 - Proporção de resíduos sólidos urbanos regularmente coletados e com destino final adequado no total de resíduos sólidos urbanos gerados, por cidades	Não disponível		
Ambiental	11.6.2 - Nível médio anual de partículas inaláveis (ex: com diâmetro inferior a 2,5 µm e 10 µm) nas cidades (população ponderada)	Não disponível		
Ambiental	6.2.1 - Proporção da população que utiliza (a) serviços de saneamento gerenciados de forma segura e (b) instalações para lavagem das mãos com água e sabão	Não disponível		
Ambiental	6.3.1 - Proporção de águas residuais tratadas de forma segura	Não disponível		
Jurídica	1.4.2 - Proporção da população adulta total com direitos de posse da terra garantidos, com documentação legalmente reconhecida e que percebe os seus direitos à terra como seguros, por sexo e por tipo de posse	Não disponível		
Jurídica	17.1.2 - Percentagem do orçamento do Governo financiada por impostos cobrados internamente	Anual	Município	Tesouro Nacional
Social	1.4.1 - Proporção da população que vive em domicílios com acesso a serviços básicos	Não disponível		
Social	3.9.2 - Taxa de mortalidade atribuída a fontes de água inseguras, saneamento inseguro e falta de higiene	Anual	Nacional	Ministério da Saúde
Urbanística	1.5.4 - Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres em linha com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres	Eventual	Município	IBGE

[15] Fonte: https://ods.ibge.gov.br/

Dimensão	Indicador	Periodicidade	Desagregação	Fonte
Urbanística	11.1.1 - Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados	Decenal	Município	IBGE/Censo
Urbanística	11.2.1 - Proporção de população que tem acesso adequado a transporte público, por sexo, idade e pessoas com deficiência	Não disponível		
Urbanística	11.3.1 - Razão da taxa de consumo do solo pela taxa de crescimento da população	Não disponível		
Urbanística	11.7.1 - Proporção da área construída cidades que é espaço público aberto para uso de todos, por sexo, idade e pessoas com deficiência	Não disponível		
Urbanística	11.a.1 - Proporção de população que reside em cidades que implementam planos de desenvolvimento urbano e regional que incluem projeções de população e avaliação de recursos, por tamanho da cidade	Não disponível		
Urbanística	11.b.2 - Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres em linha com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres	Eventual	Município	IBGE
Urbanística	11.c.1 - Proporção do apoio financeiro aos países menos desenvolvidos destinado à construção e modernização de edifícios sustentáveis, resistentes e eficientes em termos de recursos, utilizando materiais locais	Não disponível		
Urbanística	17.6.2 - Subscrições de Internet por banda larga de rede fixa por 100 habitantes, por velocidade de ligação	Mensal	Município	Anatel
Urbanística	17.8.1 - Proporção de indivíduos que utilizam a Internet	Anual	UF	IBGE
Urbanística	6.1.1 - Proporção da população que utiliza serviços de água potável gerenciados de forma segura	Anual	UF	IBGE
Urbanística	7.1.1 - Percentagem da população com acesso à eletricidade	Anual	UF	IBGE

Quando se observam as diferentes etapas do ciclo de políticas públicas, nota-se que diversos dos indicadores acima poderiam facilmente ser utilizados em etapas além do monitoramento e avaliação. Principalmente os indicadores de eficácia podem ser úteis para o entendimento da situação atual e para apoiar a definição da agenda, a formulação da política pública e a etapa de tomada de decisão. Quanto ao monitoramento e avaliação, todos indicadores apresentados podem ser utilizados, pois permitem o julgamento quanto a implementação e os resultados obtidos. Importante citar que, principalmente na dimensão social, há ainda uma grande quantidade de outros indicadores existentes que podem ser utilizados no monitoramento e avaliação da regularização fundiária. No

entanto, objetivou-se destacar apenas os considerados principais, isto é, aqueles que teriam um impacto direto no caso de uma implementação dessa política pública.

Apesar das duas listas serem amplas, facilmente surgem as primeiras preocupações sobre a efetividade do uso desses indicadores. Primeiramente, observa-se que a maioria deles seriam de responsabilidade dos Municípios, o que gera preocupação considerando o desconhecimento sobre esse problema, a falta de interesse de grande parte dos gestores municipais para combater o problema e a falta de estrutura que os municípios apresentam para coleta e uso de dados, mesmo que os mais simples, como as arrecadações tributárias.

Nota-se também a ausência de indicadores de Economia, Eficiência e aqueles ligados à população (Nível de Serviço e Satisfação). Este é mais um fato que demonstra a total inexistência de uma política pública de regularização fundiária nos municípios, principalmente uma que considere as quatro dimensões descritas na lei.

A periodicidade também traz preocupação, pois a frequência de coleta e atualização é, em sua maioria, inadequada para a avaliação. O CENSO que é decenal e mesmo alguns que são anuais tem um atraso grande até a sua divulgação (DataSUS e SNIS), portanto, dependeriam de uma coleta específica das prefeituras locais para que pudessem ser utilizados.

Por fim, o nível de desagregação também não atende às necessidades. Tomando por base o problema a ser enfrentado - a irregularidade fundiária urbana - e seu objeto - o núcleo urbano informal consolidado -, em um primeiro momento, imagina-se como nível de desagregação ideal para medi-la; todavia, da leitura dos indicadores acima relacionados percebe-se que prevalece a desagregação por unidade da federação ou por município. Essa constatação nos força a pensar e concluir que a delimitação de um núcleo urbano informal demanda um trabalho técnico complexo, o que dificulta, senão impede, a utilização de tal conceito como nível de desagregação máxima.

Dessa forma, pode-se dizer que a lista de indicadores existentes hoje é insuficiente e irá requerer a adaptação dos indicadores já existentes e a criação de novas medidas quando da implantação dessa política pública. Isso se constata pela dificuldade atual em calcular o tamanho deste problema, o que impede que mesmo cálculos menos precisos sejam realizados pois não existem dados disponíveis.

5 Conclusões

A gravidade e extensão do problema apresentado ficam evidentes quando se olham as raízes históricas de uma questão que ao longo de mais de 500 anos nunca foi adequadamente tratada e que hoje afeta uma grande parcela da população de nosso país. O fato é que até hoje perdura a falta de conhecimento dos nossos governantes quanto a essa irregularidade, perceptível nas poucas – e inapropriadas – políticas que tem como objetivo resolver o problema fundiário de nosso país.

Apesar de todas evidências e experiências profissionais já adquiridas, o próprio reconhecimento do tema como um problema e sua correta definição com toda a complexidade que exige só pode ser realizada com: (1) conhecimento técnico sobre gestão pública, (2) reflexão sobre os aspectos políticos envolvidos na questão e (3) uso de métodos que apoiem a identificação e estruturação de problemas complexos.

Esses pontos destacados (gestão, política e método) são justamente três das quatro trilhas de conhecimento trazidas a nós ao longo do curso do Master em Liderança e Gestão Pública. Com o conteúdo discutido e o conhecimento adquirido, o fato incontestável de que é preciso conhecer o problema para corrigi-lo é complementado pela importância de analisa-lo sob diferentes perspectivas, diagnostica-lo de forma estruturada e defini-lo para que seja o insumo necessário para que se possa pensar na remediação adequada.

Pois justamente iniciar o caminho para uma solução definitiva é o que busca esse trabalho. Trazendo elementos estudados em aulas sobre gestão destacamos a importância de que a irregularidade fundiária seja tratada com a relevância que necessita, isto é, que sua solução passe pela criação de uma política pública de regularização fundiária. Seguimos nessa jornada de dar alguns passos na direção dessa solução ao incorporar importantes aprendizados sobre o monitoramento e avaliação das políticas públicas. E pretendemos contribuir dessa forma para que não só essa política pública entre na agenda de nossos governantes, mas que seja efetivamente implementada e institucionalizada, percorrendo devidamente todo seu ciclo.

Cientes de que apenas os pontos já levantados e discutidos não são suficientes, trazemos a seguir uma proposta caminhos a serem seguidos para que se qualifique essa discussão.

5.1 Novos indicadores e a Reurb como Política Pública

A irregularidade fundiária brasileira, considerando suas causas e consequências, seus atores, sua complexidade e suas dimensões não pode ser enfrentada mediante um programa público. A intrincada demanda fundiária não se encaixa em um mapa de processos e resultados (MaPR). É essencial que esse problema socioeconômico brasileiro seja enfrentado através de uma 'política pública' específica.

Além desta constatação, é de fácil percepção que o Brasil não enfrenta a irregularidade fundiária urbana. Não há uma política pública na União auxiliando os Estados e Municípios a resolverem esse problema. O Brasil sequer conhece o tamanho de sua irregularidade.

Se analisarmos a estrutura administrativa do Governo Federal, observa-se-á que a irregularidade fundiária urbana está alocada em uma subpasta de uma subsecretaria dentro do Ministério das Cidades, sem orçamento, sem equipe, sem programas públicos de auxílio, sem interação com as demais Secretarias Nacionais e Ministérios.

A mesma situação se identifica nos poucos Estados que tentaram enfrentar a questão fundiária. Nenhum implementou 'política pública'; criaram apenas programas públicos, como forma paliativas de resolver algum aspecto de tamanha demanda.

Ainda, ao fazer uma busca nos organismos e entidades de pesquisa não encontramos indicadores sociais e econômicos sobre essa realidade brasileira. O Registro dos imóveis não é unificado; não se sabe quantos imóveis estão devidamente registrados e em nome de quem. Os cadastros municipais, quando existentes, são desatualizados. E essa ausência de indicadores gera a estagnação de governança de terras, assim ressalta Jannuzzi (2016, p. 9) "informação confiável e conhecimento abrangente constituem fatores críticos de sucesso para qualquer empreendimento pessoal e coletivo no mundo contemporâneo e, em especial, para tomada de decisão em políticas públicas."

O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), no censo demográfico de 2010, fez a seguinte pergunta:

2.01. Este domicílio é:

1. próprio de algum morador - já pago
2. próprio de algum morador - ainda pagando;
3. alugado
4. cedido por empregador
5. cedido de outra forma
6. outra condição

Por essas respostas não é possível aferir a regularidade dominial/jurídica do imóvel. Ser 'próprio' não significa que o seu morador o tenha adquirido nos termos da lei ou mesmo se o núcleo urbano informal existe perante a lei. Ser 'próprio' retrata apenas a sensação de posse, de ser dono porque comprou ou porque ocupou sem receber o imóvel de terceiros.

A mesma falha se identifica no questionário da PNAD (pesquisa nacional por amostra de domicílios). Nesta pesquisa também se questiona se o imóvel é próprio ou alugado, sem a precisão necessária sobre o que é ser próprio.

A solução começaria por reformular essas perguntas. Além de saber se o imóvel é próprio, é preciso saber se ele está registrado em nome do entrevistado junto ao Cartório de imóveis; se ele tem uma matrícula individualizada. Para isso, sugere-se a aplicação de um questionário específico, nos seguinte moldes:

1) Você sabe a diferença entre **posse** e **propriedade**?
   [ ] Sim
   [ ] Não
   [ ] Mais ou menos

2) Você sabe que só é **proprietário** de um imóvel que tem o nome **registrado no Cartório** de Imóveis?
   [ ] Sim
   [ ] Não
   [ ] Mais ou menos

3) Você tem algum documento que comprova a posse ou propriedade do imóvel que você ocupa (sua casa, seu comércio etc.)? Qual é esse documento?

[ ] Sim
[ ] Não
[ ] Mais ou menos

[ ] contrato de compra e venda
[ ] escritura pública
[ ] recibo
[ ] nota promissória
[ ] decisão judicial
[ ] contrato de locação
[ ] outro

4) Quando você comprou seu imóvel? _____/_____ /_____
5) Quanto pagou por seu imóvel? R$ _____
6) Quanto vale seu imóvel hoje? R$ _____

7) Você sabe o que é **regularização fundiária**?

[ ] Sim
[ ] Não
[ ] Mais ou menos

8) Você sabe que é pelo procedimento de regularização fundiária que o Município te ajudará a conseguir o **documento de propriedade** de seu imóvel e a conseguir **infraestrutura essencial** para o conforto de sua família?

[ ] Sim
[ ] Não
[ ] Mais ou menos

9) **Sua qualidade de vida melhorou** com a regularização fundiária?

[ ] Sim
[ ] Não
[ ] Mais ou menos

10) Você realiza alguma atividade econômica no domicílio que contribua com a renda familiar? Qual é essa atividade?

[ ] Sim
[ ] Não
[ ] Às vezes

[ ] beleza
[ ] alimentos
[ ] costura, roupas e acessórios
[ ] artesanato
[ ] construção e reforma
[ ] marcenaria
[ ] outro: _____

11) Você realiza alguma atividade econômica no domicílio que é porta aberta (de frente para rua)? Qual é essa atividade?

[ ] Sim
[ ] Não

12) Você gostaria de participar de programas de qualificação e capacitação voltados ao Microempreendedor Individual para melhorar o seu negócio/atividade e ter acesso ao crédito para investimento?

[ ] Sim
[ ] Não
[ ] Talvez

13) Você gostaria de participar de programas de legalização e formalização do seu negócio/atividade?

Também, a definição, adotada pelo IBGE, de 'aglomerado subnormais' não auxilia na aferição da irregularidade fundiária brasileira. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística define 'aglomerado subnormal' como o "conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: - irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou - carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública)"[16].

[16] https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf

Afrontam este conceito algumas realidades: (1) existem milhares de aglomerados subnormais com menos de 51 unidades habitacionais; (2) existem milhares de parcelamentos do solo ou condomínios com ausência de título de propriedade, porém com toda infraestrutura; e (3) existem milhares de parcelamentos do solo com título de propriedade sem infraestrutura.

Não obstante a ausência de uma política pública específica e de indicadores capazes de medir a irregularidade, muito do que se têm disponível nos órgãos de pesquisa podem auxiliar os Gestores a enxergarem e medirem o problema com um pouco mais de acurácia.

Quanto custa ao Poder Público a irregularidade fundiária brasileira? A resposta a essa indagação serviria de argumento de fomento para combatê-la.

Para tentar chegar a uma resposta, alguns números foram medidos no Município de Campinas:

- 59 milhões de metros quadrados do solo urbano são irregulares;
- 340 núcleos urbanos são considerados informais;
- 60 mil unidades urbanas (residências, comércios, prestadores de serviço etc.);
- 300 mil pessoas, ¼ da população oficial do Município, vivem na irregularidade;
- 88% dos núcleos informais não têm equipamentos públicos de educação;
- 96% dos núcleos informais não têm equipamentos públicos de saúde;
- 95% dos núcleos informais não têm equipamentos públicos de serviço e assistência social;
- 74% dos núcleos informais possuem menos de 30% de coleta de esgoto;
- 38% dos núcleos informais possuem menos de 50% de abastecimento de água por rede pública.

O caminho para reverter esse caos socioeconômico brasileiro seria o estabelecimento, por lei, de uma **Política Nacional de Regularização Fundiária** que, necessariamente, estabelecesse regras programáticas para atendimento pelos Estados e

Municípios, reestruturasse a administração pública federal na parte de administração fundiária e, ainda, criasse fontes de receita e fomento para atingimento dos resultados almejados.

Esta mesma lei deveria regrar os caminhos para a realização de um grande estudo e cadastramento, com a criação e aplicação dos indicadores necessários para começar a medir, monitorar e avaliar o problema. Sem esse levantamento, qualquer conclusão é mero palpite, ausente de qualquer precisão técnica e científica.

A mesma lei deveria rever e regrar as formas de parcelar e usar o solo, criando meios para não só diminuir o déficit habitacional, mas também impedir o surgimento de novas ocupações, através de instrumentos e regras que demonstrem que a regularidade é mais vantajosa do que a irregularidade.

Deveria se prever uma política pública tanto **distributiva** quanto **redistributiva**, pois o orçamento geral da União, por si só, não conseguirá financiar essa empreitada; novas fontes de receitas precisam ser previstas e a gratuidade da regularização, hoje, a regra, transformar-se em exceção; uma política pública **real** e **emancipatória**, que não se transforme em mais uma promessa de campanha formadora de currais eleitorais, que alforrie os ocupantes dos núcleos informais e os transformem em cidadãos como os demais, com direitos e deveres iguais; uma política pública **estrutural**, **universal**, **econômica** e **social** para, de forma planejada, duradoura, definitiva e responsável, regularizar o Brasil.

Além do questionário acima transcrito, alguns indicadores precisam ser estabelecidos e inseridos nas pesquisas regulares dos órgãos oficiais e nas rotinas de gerenciamento da questão fundiária nos municípios, estados e união:

Tabela 3 - Lista de novos indicadores propostos

Dimensão	Indicadores	Tipo
Ambiental	Área verde por habitante (área verde/população)	Eficácia
Ambiental	Custo médio de regularização Ambiental por moradia regularizada	Economia
Ambiental	Tempo médio de implementação dos projetos de adequação ambiental por núcleo	Eficiência
Jurídica	% de moradias tituladas	Eficácia
Jurídica	Custo por título entregue	Economia

Dimensão	Indicadores	Tipo
Jurídica	Custo total de regularização plena por moradia	Economia
Jurídica	Custo médio de regularização Jurídica por moradia regularizada	Economia
Jurídica	Tempo médio para titular	Nível de Serviço
Jurídica	Títulos emitidos por mês	Eficiência
Social	Percentagem de imóveis urbanos em distância superior a 5km de um Centro de Saúde	Eficácia
Social	Percentagem de imóveis urbanos em distância superior a 1km de um Posto de Saúde	Eficácia
Social	Percentagem de imóveis urbanos em distância superior a 300m de um unidade de Ensino Infantil	Eficácia
Social	Percentagem de imóveis urbanos em distância superior a 1km de um unidade de Ensino Fundamental	Eficácia
Social	Percentagem de imóveis urbanos em distância superior a 2km de um unidade de Ensino Médio	Eficácia
Social	Custo médio de regularização Social por moradia regularizada	Economia
Social	Tempo médio de implementação dos projetos de adequação social por núcleo	Eficiência
Urbanística	Custo médio de regularização Urbanística por moradia regularizada	Economia
Urbanística	Tempo médio de implementação dos projetos de infraestrutura por núcleo	Eficiência
Urbanística	% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada	Eficácia
Urbanística	Percentual de vias pavimentadas	Eficácia

Conforme se demonstrou neste trabalho, a irregularidade fundiária urbana é enorme, porém numericamente imprecisa; suas causas e consequências conhecidas, porém, não medidas; sua solução, complexa, porém possível.

As constatações acima levam à conclusão de que os governantes do Brasil não conhecem o Brasil. A população residente nos núcleos urbanos informais é tão clandestina e desconhecida quanto os parcelamentos do solo que ocupa. O Gestor não sabe quem são essas pessoas, onde moram, o que precisam e como auxiliá-las a terem uma vida digna e contributiva para o crescimento do país.

Bibliografia

BRASIL. LEI Nº 13.465, DE 11 DE JULHO DE 2017**. Regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal.** Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109

_____. LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009**. Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.** Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm

_____. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal n° 11.977/2009 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos.** Brasília, 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação de Documentação e Informação** – Brasília: MP, 2012. 64 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Caderno de estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas.** -- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016. 96 p.

JANNUZZI, Paulo. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas, elaboração de estudos socioeconômicos**. Alínea Editora, 2001.

_____. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil.** Revista do Serviço Público, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2014.

_____. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais.** Revista de Administração Pública, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

_____. **Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas.** Planejamento e políticas públicas, n. 36, 2011.

_____. **Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais**. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, n. 1, 2011

BONNEFOY, J. C.; ARMIJO, A. **Indicadores de desempeño en el sector público.** Santiago: Nações Unidas: ILPES, 2005. (Series Manuales, n.45).

LOTTA, Gabriela Spanghero; DA SILVA FARIAS, Gabriel; RIBEIRO, Everson Rodrigues. **Sistema integrado de monitoramento, execução e controle (SIMEC): usos e impactos na cultura administrativa no município de São Bernardo do Campo.** Temas de Administração Pública, v. 9, n. 2, 2014.

RUAS, Maria das Graças. **Para aprender políticas públicas, Volume 1: Conceitos e Teorias.** Curso online de Políticas Públicas, v.1, 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão. **Política Social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público.** Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, n. 1, 2011.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** 1 ed. Brasília: Enap, 2014.

PINHO, Carlos Tadeu Assumpção. **O Desafio da Informação para Formulações, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.** (apresentação) ESAF. Brasília. 2011. slide 21.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa.** Caderno CRH, Salvador, n. 39, 2006. p. 36

NAZARETH, Paula Alexandra. **Governos locais e os desafios da Agenda 2030 no Brasil.** XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guadalajara, México, 2018

Confederação Nacional de Municípios – CNM. **Guia para Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros – Gestão 2017-2020**. Brasília, DF: CNM, 2017.

Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil 2015.** Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2018.