



Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

**O papel dos indicadores de desempenho dos programas
federais:**

o caso da regularização fundiária de interesse social

Tatiana Mamede Salum Chaer

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria do Carmo Lima Bezerra

Tese de Doutorado

Brasília, 2016.

TERMO DE APROVAÇÃO

O papel dos indicadores de desempenho dos programas federais:

o caso da regularização fundiária de interesse social

Autora: Tatiana Mamede Salum Chaer

Tese de doutoramento aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pesquisa e Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Brasília, pela Comissão formada pelos professores:

Prof.^a Dr.^a Maria do Carmo Lima Bezerra (orientadora)
Programa de Pós-Graduação Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UnB

Profa. Dr.^a Betania Alfonsin
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Fundação Escola Superior do Ministério Público/RS

Prof. Dr. Benny Schvarsberg
Programa de Pós-Graduação Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UnB

Prof. Dr. Neio Campos
Programa de Pós-Graduação de Geografia, UnB

Prof. Dr. Otto Toledo Ribas
Programa de Pós-Graduação Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UnB

Data da defesa: 30 de setembro de 2016

Por cidades mais justas.

Meus sinceros agradecimentos:

À Prof. Maria do Carmo, pela orientação incansável na busca deste caminho. Minha enorme gratidão e admiração

Ao Prof. Otto Ribas por todo apoio, incentivo e por ter participado da banca examinadora

Aos Professores Benny Schvarsberg, Neio Campos e Luiz Fernando Bessa pelas valiosas contribuições na banca qualificadora. Aos Profs. Benny e Neio, pelas significativas e muito precisas observações na banca examinadora

À Prof. Betânia Alfonsin pela preciosa participação na banca examinadora e por todo referencial publicado de grande inspiração para este trabalho

(As contribuições da Banca Examinadora foram de fundamental importância para a necessária revisão final da tese. As lacunas e questões em aberto que ainda persistem são de total responsabilidade da autora)

Aos professores do Programa de Pós-Graduação da FAU-UNB e à equipe da secretaria, especialmente, Diego e Junior

Aos técnicos dos Ministérios das Cidades e do Planejamento, pelas importantes informações prestadas, em especial, ao Paulo Ávila e à Denise Schuler, que colaboraram com a disponibilização de material e esclarecimentos fundamentais ao trabalho

À Universidade Católica de Brasília, pelas licenças concedidas para a elaboração e conclusão do trabalho, em especial aos colegas e à direção do Curso de Arquitetura e Urbanismo, pela enorme compreensão e apoio

Aos colegas da Universidade de Brasília, pelos incentivos e torcida

Aos amigos especiais, que gentilmente perguntavam como andava o trabalho

À minha família: meus pais, irmãos, sobrinhas que tanto souberam compreender minhas ausências

Ao Edu, pelo amor, pelo suporte e pela paciência

RESUMO

Esta tese trata da atuação do poder público, por meio de programas governamentais, sobre as áreas urbanas ocupadas irregularmente por população de baixa renda. A regularização fundiária é o principal instrumento capaz de reverter a situação de ilegalidade e promover a integração sócioespacial de tais áreas na cidade. Decorrida mais de uma década da consolidação de seu conceito como processo multidisciplinar, que envolve medidas urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas, o período também significou a instituição de marcos legais importantes e com potencial de remover vários dos obstáculos do caminho de transição entre a cidade ilegal e a cidade legal. No entanto, as primeiras investigações demonstraram que não houve diminuição do problema, pelo contrário. A observação desta disparidade, onde se tem, de um lado, os avanços conceituais e legais e, de outro, os dados sobre os números crescentes das ocupações irregulares de baixa renda, despertou o questionamento sobre a implementação da regularização fundiária ou sobre a forma com que estão sendo colocados em prática seus instrumentos e concebidos os programas para seu enfrentamento. O trabalho avançou no sentido de buscar compreender o que ocorre entre a formulação de programas e projetos, as soluções adotadas e a realidade expressa pelos levantamentos e dados censitários. Desta forma, o caminho definido para a pesquisa foi pontuado, tanto pela necessidade de conhecimento de quais os programas, da esfera federal, têm atendido a regularização fundiária, e em que medida são levadas em consideração as suas diferentes dimensões; quanto pela investigação sobre quais indicadores são capazes de mensurar a regularização fundiária abrangente. O universo de levantamento e análise corresponde aos Planos Plurianuais Federais - PPA que correspondem ao período pós Estatuto da Cidade: 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015. O principal pressuposto considerou que para identificar o real desempenho das ações e programas de regularização fundiária, conforme seu atual quadro conceitual e legal, é necessário que os medidores de desempenho do processo estejam diretamente relacionados às suas diferentes dimensões. Condição esta necessária para que possam ser identificados de maneira mais fiel, tanto os seus entraves quanto os seus reais avanços. Discutir e construir as bases da conexão lógica entre dimensões da regularização fundiária e indicadores de resultados colocou-se como principal desafio da pesquisa que pretende colaborar com a resposta a pergunta: o que foi conquistado e como avançar?

Palavras-chaves: regularização fundiária, assentamentos irregulares, planejamento urbano, indicadores urbanos.

ABSTRACT

This thesis discusses the government's programs and actions aimed at irregular occupations by low-income population in urban areas. Land regularization is the main instrument to reverse this illegal status and promote sociospatial integration of these areas in the city. Such process has been consolidated as multidisciplinary process involving urban planning, environmental, social and legal measures for over a decade, with the establishment of important legal frameworks and the potential to remove many of the obstacles in the transition between the illegal and the legal city. However, early investigations showed no reduction of the problem. The observation of this disparity, which has, on one side, the conceptual and legal advances and on the other, the data on the increasing numbers of irregular low-income occupations, sparked questions about the implementation of land regularization and about how these instruments are put into practice or how the programs designed to face this issued are conceived. The research sought to understand what happens between the formulation of programs and projects, the solutions adopted and the reality expressed by surveys and census data. Thus, the research was marked by the need to gather knowledge about what programs on the federal level have attended to land regularization, and to what extent its various dimensions are taken into account. Moreover, additional questions were raised about which indicators are able to measure this comprehensive land regularization. The survey and analysis was carried out based on the Federal Multi-Year Plans – PPA - corresponding to the period after the City Statute Act came into effect: 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015. The main assumption considered that, in order to identify the actual performance of these land regularization actions and programs, in its current conceptual and legal framework, it is necessary that the process performance indicators are directly related to their different dimensions. This was a necessary condition so they could be more accurately identified, in relation to both the barriers and the real advances. Discussing and building the foundations of the logical connection between the dimensions of land regularization and performance indicators was the main challenge of the research which seeks to answer the question: what has been achieved and how to move forward?

Key-Words: land regularization, irregular settlements, urban planning, urban indicators

[sumário]

1. A cidade ilegal	13
1.1 O contexto de formação do problema	13
1.1.1 A irregularidade da moradia urbana de baixa renda dentro do contexto da questão habitacional no Brasil.....	14
1.1.2 O papel do modelo do planejamento urbano na formação da cidade ilegal	24
1.2 A definição e o dimensionamento do problema da ilegalidade das ocupações no Brasil.....	28
1.2.1 A caracterização das ocupações irregulares.....	30
1.2.2 As definições contidas no conceito de déficit habitacional	31
1.2.3. Como são tratadas as áreas de ocupação irregular dentro das pesquisas e levantamentos oficiais de alcance federal	36
2. O atendimento à Regularização Fundiária pluridimensional.....	42
2.1 Marco conceitual e legal.....	42
2.1.1 Os demais dispositivos da Lei Federal n.º 11.977/2009 a serem destacados	47
2.2 As dimensões da regularização.....	49
2.3 O que significa que o cumprimento da Regularização?.....	57
2.3.1 Os Componentes e as Ações Esperadas da Dimensão Urbanística	58
2.3.2 Os Componentes e as Ações Esperadas da Dimensão Social	63
2.3.3 Os Componentes e as Ações Esperadas da Dimensão Ambiental.....	67
2.3.4 Os Componentes e as Ações Esperadas da Dimensão Jurídica	70
3. A sistematização de indicadores adequados à Regularização Fundiária	74
3.1 O papel dos indicadores no âmbito das políticas públicas e programas governamentais.....	74
3.1.1 Os indicadores e os procedimentos de monitoramento e avaliação	79
3.1.2 Indicadores voltados à temática urbana	82
3.2 A seleção dos indicadores a partir das três bases.....	93
3.2.1. Seleção dos indicadores ONU-HABITAT.....	96
3.2.2. Seleção dos indicadores GEOCIDADES.....	100
3.2.3. Seleção dos indicadores do Ministério das Cidades	103
3.3 Correspondência dos Indicadores selecionados com as Ações Esperadas..	107
3.3.1 A correlação entre indicadores e as Ações Esperadas.....	107
4. Políticas Públicas no Brasil.....	116
4.1 Marco conceitual	116
4.2 Marco legal das políticas públicas no Brasil.....	124
4.3 Os Planos Plurianuais do período pós-Estatuto da Cidade.....	132
4.4 Método de seleção e análise dos programas integrantes dos três Planos Plurianuais.....	142
5. Análise e resultados da pesquisa empírica.....	148
5.1 A análise dos programas do PPA 2004-2007.....	148
5.1.1. Caracterização do tipo de programa identificado	149
5.1.2. Avaliação quanto ao atendimento às ações esperadas e às dimensões	154
5.1.3 Avaliação dos indicadores dos programas	156

5.2 A análise dos programas do PPA 2008-2011.....	158
5.2.1. Caracterização do tipo de programa identificado	159
5.2.2 Avaliação quanto ao atendimento às ações esperadas e às dimensões	163
5.2.3 Avaliação dos indicadores dos programas	164
5.3 A análise dos programas do PPA 2012-2015.....	166
5.3.1 Caracterização do tipo de programa identificado	167
5.3.2. Avaliação quanto ao atendimento às Ações Esperadas e às Dimensões	171
5.3.3 Avaliação dos indicadores dos programas	172
5.4 Análise dos resultados da abordagem da regularização fundiária pelos	
Planos Plurianuais.....	174
5.4.1 Quanto a identificação e a caracterização do tipo de programa	175
5.4.2 Avaliação quanto ao atendimento às ações esperadas e às dimensões	178
5.4.3 Avaliação dos indicadores dos programas	179
6. Conclusões, contribuições e recomendações decorrentes da pesquisa.....	186
6.1 Resposta as questões de pesquisa	186
6.2. Contribuições.....	189
6.3 Recomendações	194
BIBLIOGRAFIA	197
Anexos	203

[lista de quadros]

Quadro 1 - Comparação dos conceitos de déficit habitacional e inadequação de moradia ao longo do tempo conforme Fundação João Pinheiro...	34
Quadro 2 - Comparação dos conceitos atribuídos à ocupação ilegal e déficit habitacional, segundo IBGE e Fundação João Pinheiro ...	40
Quadro 3 - Identificação das dimensões da Regularização Fundiária no marco legal ...	53
Quadro 4 – Ações Esperadas da Dimensão Urbanística...	62
Quadro 5 – Ações Esperadas da Dimensão Social...	66
Quadro 6 – Ações Esperadas da Dimensão Ambiental. ...	69
Quadro 7 – Ações Esperadas da Dimensão Jurídica...	72
Quadro 8 – Resumo das Ações Esperadas ...	73
Quadro 9 - Metas vinculadas ao Objetivo 7 ...	86
Quadro 10 – Matriz de Indicadores Ministério das Cidades ...	92
Quadro 10 – Matriz de Indicadores Ministério das Cidades ...	95
Quadro 11 - Quadro resumo dos Indicadores Un Habitat ...	100
Quadro 12 - Quadro resumo dos Indicadores GEO CIDADES ...	102
Quadro 13 - Quadro resumo dos Indicadores M CIDADES ...	106
Quadro 14- Quadro Ações Esperadas e Indicadores – Dimensão Urbanística...	110
Quadro 15 - Quadro Ações Esperadas e Indicadores – Dimensão Social ...	112
Quadro 16 - Quadro Ações Esperadas e Indicadores - Dimensão Ambiental ...	113
Quadro 17 - Quadro Ações Esperadas e Indicadores - Dimensão Jurídica ...	131
Quadro 18 – Quadro Caracterização dos Programas 2004-2007 ...	150
Quadro 19 – Quadro Atendimento às Dimensões 2004-2007...	154
Quadro 20 – Quadro Avaliação dos Indicadores 2004-2007...	157
Quadro 21 - Disposição dos Programas PPA 2008-2011 ...	158
Quadro 22 – Quadro Caracterização dos Programas 2008-2011 ...	159
Quadro 23 – Quadro Atendimento às Dimensões 2008-2011 ...	163
Quadro 24 – Quadro Avaliação dos Indicadores 2008-2011 ...	165
Quadro 25 – Disposição dos Programas 2012-2015 ...	166
Quadro 26 – Quadro Caracterização dos Programas 2012-2015 ...	168
Quadro 27 – Quadro Atendimento às Dimensões 2012-2015 ...	171
Quadro 28 – Quadro Avaliação dos Indicadores 2012-2015 ...	173
Quadro 29 – Quadro Avaliação dos Indicadores 2012-2015 ...	184

[lista de figuras]

- Figura 1 Sistematização proposta para indicadores ... 8
- Figura 2 - O conteúdo básico ligado a cada uma das dimensões ... 49
- Figura 3 - Estudo sobre o conteúdo das Dimensões da Regularização Fundiária ... 57
- Figura 4 - Decomposição sobre o entendimento das Dimensões da RF para estabelecer as Ações Esperadas... 58
- Figura 5 – Relações entre indicadores e elementos formadores do programa... 77
- Figura 6 – Correspondência entre os tipos de avaliação e indicadores... 82
- Figura 7 - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio/Millennium Development Goals ... 85
- Figura 8 - Representação esquemática dos conjuntos de diferentes avaliações ... 92
- Figura 9 - Conjunto definido e compatibilizado às Ações ... 95
- Figura 10 - Conjunto definido e compatibilizado às Ações... 95
- Figura 11 – Ciclo da Política segundo Lasswell (1971) ... 122
- Figura 12 – Seleção do conjunto de programas ... 143
- Figura 12 – Sistematização do conjunto de programas ... 145
- Figura 13– Análises do conjunto de programas ... 146
- Figura 14 – Análise e seleção dos Indicadores... 147
- Figura 15 – Sistematização do conjunto final de Indicadores ... 147
- Figura 16 – Disposição dos Programas PPA 2004-2007 ... 149

[introdução]

O Brasil assistiu, a partir da segunda metade do século XX – quando a curva ascendente do crescimento urbano se estabeleceu, o agravamento do déficit habitacional e as consequências urbanas da falta de moradias. Significativa parcela da população, especialmente a de baixa de renda, encontrou como alternativa, a ocupação informal de áreas muitas vezes inapropriadas sob o ponto de vista urbanístico ou ambiental. Sem acesso a infraestrutura, aos serviços e equipamentos urbanos, estas áreas, que recebem denominações diversas – ocupações ilegais, irregulares, assentamentos informais, favelas – são caracterizadas, principalmente, pelas condições precárias de vida, pela degradação do meio e pela exclusão socioespacial.

O aumento exponencial¹ dos assentamentos informais, ao longo do tempo, foi inversamente proporcional à capacidade do Poder Público em dar respostas eficazes ao problema. Cenário que foi agravado com o hiato que perdurou por alguns anos (época em que praticamente se extinguiram as ações da esfera federal sobre o tema da habitação), entre o fim do Banco Nacional de Habitação-BNH em 1986 e o início dos anos 2000, quando então se definiu um marco legal para a política urbana com o Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, especialmente capaz de enfrentar o problema da cidade ilegal.

Produto da Constituição Federal de 1988, o Estatuto foi inspirado nas lutas sociais por reforma urbana e gestão democrática. Estabelece o direito a “cidades sustentáveis” entendido como o direito à habitação e à terra urbana, à infraestrutura, aos equipamentos públicos, ao lazer e ao meio ambiente equilibrado. A Lei firmou, ainda, o reconhecimento das ocupações ilegais de baixa renda como meio de acesso legítimo à terra urbana e à moradia, de forma a instrumentalizar o princípio constitucional da função social da propriedade e da cidade.

¹ Após os anos 1960, iniciou-se o processo de intensiva urbanização; hoje, 82% da população ocupam as áreas urbanas e, de forma mais expressiva, as regiões metropolitanas. A população urbana brasileira cresceu 58% entre 1980 e 2000, enquanto a população em favelas e loteamentos precários e irregulares cresceu 279% no mesmo período (Bueno, 2005).

Um dos seus eixos estruturadores é o instituto da regularização fundiária, meio pelo qual torna-se possível a reversão da irregularidade das ocupações. A Lei Federal introduziu dispositivos – urbanístico (ZEIS) e jurídicos (CDRU, Usucapião Urbana, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia/ pela Medida Provisória 2.220/2001) capazes de atuarem diretamente em processos de regularização fundiária, e outros vários instrumentos que se interligam de forma complementar.

A regularização fundiária, que já existia em outros diplomas legais de cunho jurídico, começa, a partir de então, a ser compreendida como um processo multidisciplinar, que deveria ultrapassar a legalização da ocupação e abranger os aspectos socioeconômicos e os diferentes atores; as características físicas e urbanísticas; e os condicionantes ambientais².

Os esforços para a ampliação de seu conceito foram empreendidos no sentido de reunir os aspectos capazes da integração plena do assentamento ilegal à cidade legal. Caminho aberto, também, a partir da visão crítica sobre práticas parciais de regularização, de iniciativas da municipalidade, precursoras do marco legal e que despontaram no cenário nacional, com enfoques direcionados: à questões de urbanização (infraestrutura, melhorias urbanísticas, melhorias habitacionais) e à regularização da posse (título).

Resguardados o valor e a contribuição de tais ações pioneiras, fundamentais em alavancar o tema e dar destaque à questão da irregularidade das ocupações, o exame sobre o conjunto de atuações permitiu extrair que a predominância de um aspecto em detrimento de outros não garante a inclusão, de fato, destas áreas na cidade. Por exemplo, garantir exclusivamente a titulação, representa negligenciar as condições precárias da ocupação, os riscos, os prejuízos e seus desdobramentos que transcendem a localidade. Ou ainda, promover pontualmente melhorias físicas de infraestrutura desconsiderando o processo de registro da propriedade em favor do morador, perpetua a insegurança da posse, a vulnerabilidade e, portanto, a não fixação da população e o não rompimento do ciclo vicioso da produção da ilegalidade³.

² Alfonsin (1997) apresenta a conceituação para o termo que posteriormente, foi adotada pelo Guia para Implementação pelos municípios e cidadãos do Estatuto da Cidade (2002) e exposta na concepção da Diretriz XIV (Estatuto da Cidade, 2001).

³ *Idem*

Portanto, a construção do conceito da regularização fundiária plena reside no entendimento da necessidade de atuação ampla e conjunta sobre as diferentes carências e fragilidades das áreas irregulares. A abrangência adquirida pela atual compreensão da regularização fundiária multidisciplinar ou pluridimensional, implica ainda na necessidade de aproximação de esferas tradicionalmente tratadas de maneiras distintas entre si, usualmente compartimentadas no âmbito dos marcos legais, das políticas públicas e dos programas governamentais.

Nos dez anos que se seguiram à instituição do Estatuto da Cidade, um incremento do cenário legislativo significou a introdução de instrumentos para superação de alguns dos obstáculos que se impuseram aos processos de regularização fundiária, através da aprovação de leis federais, tais como: a nº. 10.931/2004 que estabelece gratuidade do registro imobiliário de imóveis integrantes de programas de regularização; ou a nº. 11.481/2007 que facilita a regularização de assentamentos em terras da União; ou a nº. 11.888/2008 que institui o direito das comunidades à assistência técnica em programas de regularização, dentre outras.

Entretanto, o exemplo mais significativo, é o da Lei Federal nº 11.977/2009, modificada pela Lei nº 12.424/2012 (Lei Federal do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida - PMCMV), que adotou o conceito pluridimensional da regularização fundiária:

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. (Art. 46)

Além disto, a referida Lei introduziu as diretrizes e o conteúdo básico do projeto de regularização fundiária, dentre outros dispositivos inovadores com a vocação para enfrentar os potenciais entraves dos processos, tais como: o instituto da demarcação urbanística, a possibilidade de regularização fundiária sobre Áreas de Preservação Permanentes – APPs e de reunir, em um único procedimento, o licenciamento urbanístico e ambiental.

É coerente observar, portanto, a aproximação entre o entendimento conceitual e o marco legal e instrumental da regularização fundiária. O conteúdo instituído pela principal Lei Federal sobre o tema, em conjunto com demais instrumentos acessórios,

assimilam a abrangência da regularização fundiária na medida em que fornecem dispositivos para a atuação sobre as várias dimensões do problema da irregularidade das ocupações.

Motivações da pesquisa

Os avanços conceituais, legais e instrumentais da regularização fundiária complementam-se, ainda, por outras conquistas importantes, tais como: a inclusão de áreas irregulares na agenda do planejamento urbano municipal, reconhecendo-se a necessidade de regularização; ou, as possibilidades de concretização de programas ou projetos de regularização, por meio da abertura de linhas de financiamento, das diferentes instâncias governamentais e internacionais.

Entretanto, o panorama positivo para o tema da regularização não tem significado a redução do problema da irregularidade da moradia urbana de baixa renda. De acordo com os dados oficiais (levantamentos e pesquisas governamentais) os assentamentos irregulares de baixa renda se dão em número cada vez maior, em centros urbanos de grande porte e, também, dentre os municípios médios e pequenos.

A título de uma comparação preliminar, o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do ano 2000 acusou que, aproximadamente, 1,5 milhão de domicílios (ou mais de 6 milhões de pessoas), estariam em aglomerados subnormais - denominação adotada pelo órgão para as ocupações ilegais; enquanto o Censo divulgado em 2010 apresentou o contingente de 3,2 milhões de moradias (ou 11,4 milhões de pessoas) nas mesmas condições. Ainda que a metodologia do levantamento nas áreas irregulares tenha sido modificada neste último Censo, em função de inconsistências das informações da forma como vinham sendo levantadas, os números, neste caso, não demonstram a diminuição do problema. Dobrou com relação aos dados anteriores (2000) e aumentou quase 600% considerando os dados existentes nos anos 1980⁴.

A observação desta disparidade, onde se tem, de um lado, um caminho delineado para atuar sobre as ocupações irregulares de baixa renda e, de outro, os dados sobre os números crescentes do problema; desperta o questionamento **sobre a implementação da regularização fundiária** ou sobre a forma com que estão sendo

⁴ Conforme dados encontrados em Pastternak e Ottaviano (2016).

colocados em prática seus instrumentos e concebidos os programas para seu enfrentamento. Neste sentido, busca-se compreender o que ocorre entre a formulação de programas e projetos, as soluções adotadas e a realidade expressa pelos levantamentos e dados censitários. Dito isto, colocam-se as seguintes perguntas:

1. Como poderiam ser identificados, no conjunto de ações existentes sobre a regularização fundiária, os avanços e os entraves dos processos, assim como a correspondência entre estas ações e o atual marco legal e conceitual do tema?

2. Qual tem sido o desempenho dos programas de regularização fundiária? Como são mensurados os seus resultados?

Destaca-se que existe um conjunto de atuações (programas, projetos, dentre outras ações dos poderes públicos e de diferentes iniciativas) já concebidas ou empreendidas sobre as áreas irregulares em diversos municípios brasileiros, das quais podem ser assimiladas lições, por exemplo, sobre o que deve ser evitado e o que pode ser aproveitado⁵. Neste sentido, este conjunto pode ser capaz de retroalimentar o desenho dos programas da regularização fundiária, tornando-os mais efetivos em contribuir com a integração das ocupações irregulares de baixa renda à cidade legal.

Para ampliar o conhecimento sobre as experiências e o desempenho da regularização fundiária é necessário que existam elementos capazes de acompanhar os processos, verificar seus avanços e apontar seus problemas e impasses. No entanto, é sabida a limitação e a fragilidade que predominam nos processos de monitoramento e da avaliação dos programas voltados à temática urbana, de forma geral. E a regularização fundiária, ou as ações sobre as áreas irregulares, não fogem à regra.

Os procedimentos de avaliação destes processos, usualmente, ficam limitados à verificação do cumprimento das atividades; eventualmente, submete-se à avaliação de produtos; e, raramente, estende-se à mensuração de resultados e impactos. Consequentemente, fica comprometida a avaliação do programa e o efeito da retroalimentação sobre o desempenho tende a ser mínimo⁶. O conhecimento do real desempenho dos programas fica bastante comprometido diante da inadequação ou da inexistência de indicadores claros para tal fim. O exame e o acompanhamento dos processos, que poderia resultar em reconhecimento mais profundo da natureza e das

⁵ Ver FERNANDES (2013)

⁶ Ver VILAROSA (2010)

causas do fenômeno da irregularidade da moradia urbana e de seu enfrentamento, não cumprem seu papel.⁷

Outro fator complementar à discussão central desta tese, diz respeito ao caráter notadamente compartimentado das políticas urbanas, provocado pela forma de definição e implementação. A separação de funções nas cidades e a especialização do urbanismo em áreas do conhecimento (saneamento, transporte, habitação, etc) se reproduz em setorização e fragmentação das políticas urbanas, dentre ações e programas específicos. Soma-se a isto o fato de que este conjunto, muitas vezes, se distribui pelas diferentes esferas de poder – governo federal, estadual e municipal, gerando sobreposições de atividades, impasses ou ainda um distanciamento entre os entes o que dificulta o acompanhamento das ações.

A regularização fundiária ocupa um lugar de destaque neste debate sobre a importância da integração e da articulação das políticas urbanas, porque, de um lado requer o alcance das diferentes dimensões, e de outro lado, porque a prevenção da irregularidade depende do avanço de políticas urbanas afetas a diversas áreas, de forma integrada, a fim de terem potencial para atuação preventiva. Como por exemplo, a política habitacional, que junto com os programas de regularização fundiária, deveriam responder de maneira integrada e conexa à necessidade de moradia, e não serem tratados de forma isolada como se não fossem faces de uma mesma moeda.

Não resta dúvida de que um dos maiores desafios impostos para o acompanhamento, a avaliação e a mensuração de resultados da regularização fundiária está relacionado com a diversidade que este conteúdo deve abranger, no sentido de atender às suas diferentes dimensões. No entanto, e de antemão, é possível observar que os resultados divulgados da regularização fundiária ainda estão limitados aos “números de títulos concedidos”, ou “famílias beneficiadas por meio do título de propriedade ou de concessão de uso” (BRASIL, 2009)⁸, o que pode sinalizar tanto uma ênfase da atuação sobre a dimensão jurídica em detrimento das demais; quanto uma omissão dos resultados intermediários ou que estejam avançando em outras dimensões.

⁷ Ver FERNANDES (2013)

⁸ Publicação “Regularização Fundiária Urbana no Brasil”, 2009, que reúne as principais experiências de regularização fundiária vinculadas a programas federais (Ministério das Cidades, BRASIL, 2009)

Ao título de propriedade pode (e deve) ser atribuída a conclusão almejada do processo como um todo e o alcance efetivo da regularização fundiária. Por outro lado, o relevo atribuído à titulação da propriedade, em detrimento das demais etapas, procedimentos e ações, não deixa transparecer os avanços ocorridos nas outras dimensões, que caracterizam um processo em andamento, e prejudicam a identificação de entraves para que o processo como um todo seja concluído.

A partir destas considerações preliminares, cabe levantar de maneira mais específica, as seguintes questões (que complementam as questões colocadas anteriormente):

3. Quais os programas governamentais possuem relação com o objetivo de regularização fundiária?

4. De que forma as diferentes dimensões (urbanística, ambiental, social e legal) vêm sendo consideradas em programas e ações destinados às áreas urbanas irregulares do país?

5. Quais seriam os indicadores capazes de mensurar a regularização fundiária, considerando as suas diferentes dimensões?

Hipótese e objetivos

A partir destas considerações observa-se que as dificuldades de mensurar os avanços e os entraves dos processos, se devem à falta de elementos para o acompanhamento e avaliação da política de regularização fundiária. É levantada, portanto, a **hipótese** de que os indicadores de desempenho da regularização fundiária são inadequados porque não aferem melhorias, impasses e problemas dos programas e ações governamentais. São deficientes em corresponder à abrangência e a pluridimensionalidade da matéria, em compor o monitoramento e avaliação da regularização fundiária e em atender às suas bases conceituais expressas no marco legal.

Podem existir ações que estejam promovendo melhorias nas diferentes dimensões, mas que não estejam sendo computadas como resultados alcançados; assim como, podem existir problemas e impasses, que não estejam sendo

devidamente monitorados, sistematizados e utilizados para retroalimentar o entendimento do fenômeno.

Se o conceito e a base legal da regularização fundiária foram concebidos sobre o entendimento da pluridimensionalidade (e se são estas as condições necessárias para a integração do assentamento ilegal à cidade regular no sentido de promover as melhorias urbanísticas, sociais, ambientais e legais), então é necessário que a formulação dos programas corresponda a estes objetivos, e que seus elementos (objetivos, metas, indicadores) sejam capazes de dialogar com as diferentes dimensões do processo, contribuindo para que seja conhecido e sistematizado o real desempenho do processo.

Então, o pressuposto do trabalho é: para identificar o real desempenho das ações e programas de regularização fundiária, conforme seu atual quadro conceitual e legal, é necessário que os medidores de desempenho do processo estejam diretamente relacionados às suas diferentes dimensões, para que possa ser identificada, ao final, a “titulação qualificada”. O conceito da “titulação qualificada”, que será utilizado na tese, abrange a necessidade de atendimento à todas as dimensões (urbanística, ambiental, social, jurídica) da regularização, a serem verificadas por meio de conjuntos de indicadores adequados para fazer frente a multidisciplinaridade do processo.

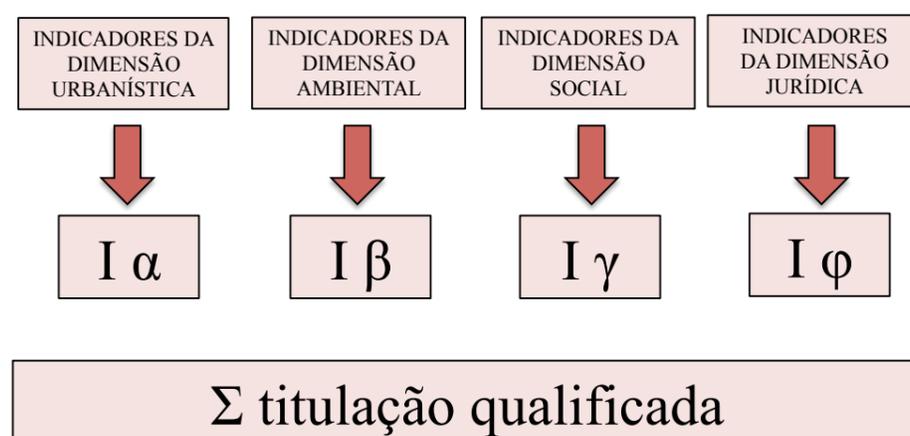


Figura 13 Sistematização proposta para indicadores

Fonte: autora

Discutir e construir as bases da conexão lógica entre dimensões da regularização fundiária e os indicadores de resultados é o desafio da pesquisa que pretende colaborar com a resposta a pergunta: **o que conquistamos e como avançar?**

O **objetivo principal** do trabalho é identificar o conjunto de indicadores adequados às diferentes dimensões da regularização fundiária de interesse social, capazes de expressar os avanços alcançados pela implementação de programas governamentais federais afetos a esta política urbana.

Os **objetivos específicos** são:

a) Estabelecer as relações entre os conteúdos das dimensões da regularização fundiária, os dispositivos do marco legal (bases da política de regularização fundiária) e os dados que compõem os censos oficiais sobre o dimensionamento do problema;

b) Identificar quais são os meios para a concretização da regularização fundiária, ou seja, aquilo que corresponde ao cumprimento dos seus requisitos e sua abrangência, para então definir e sistematizar as bases para a atuação sobre a regularização, levando em consideração seu referencial conceitual expresso pelo marco legal;

c) Investigar no meio científico e técnico, a construção de indicadores de confiabilidade reconhecida, afetos a temática trabalhada, identificando aqueles capazes de mensurar a atuação sobre a regularização fundiária ou as ações que a concretizam;

d) Levantar e analisar qual o quadro de atendimento ao problema da cidades ilegal ou quais os programas e ações governamentais que podem ser considerados como respostas às diferentes dimensões expressas pela base conceitual e normativa referente a regularização fundiária. O universo deste levantamento e análise diz respeito aos Planos Plurianuais - PPA que correspondem ao período pós Estatuto da Cidade: 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, identificando como os programas se apresentam neste conjunto e quais os indicadores vem sendo utilizados para seu acompanhamento.

Metodologia

No plano geral, o *método de abordagem* adotado pelo trabalho foi o *hipotético-dedutivo*, que se orienta inicialmente pelo aparecimento do problema e das conjecturas, a serem testadas pela observação e experimentação. Esta pesquisa está norteada pela hipótese principal, como foi apresentado no item anterior, tendo sido despertada pela problematização em torno do tema central da tese: a irregularidade das ocupações de baixa renda e a regularização fundiária. Além disto, tal como pressupõem as bases que constituem o método, a pesquisa prevê ainda a etapa do teste de hipóteses, ou de falseamento, orientado pelos procedimentos de observação e experimentação (MARCONI e LAKATOS, 2000), que se dão sobre estudos empíricos a serem averiguados com base num modelo para análises.

Como *método de procedimento*, o trabalho se apoia no método tipológico, que prevê a criação de um tipo ideal ou modelo para análise de aspectos essenciais do fenômeno a ser estudado. Segundo Marconi e Lakatos (2000) a característica principal do tipo ideal ou modelo é não necessariamente expressar a totalidade da realidade, mas sim seus aspectos mais significativos, com o principal intuito de analisar casos concretos. O trabalho constitui um modelo teórico para a regularização fundiária extraído a partir do seu conteúdo conceitual-legal e que estabelece o conteúdo básico e ideal a ser atendido, servindo de gabarito para avaliar posteriormente a pesquisa empírica, ou a prática real da regularização fundiária no cenário brasileiro.

O conteúdo está estruturado em duas partes e seis capítulos. A Parte 1 contém as bases teóricas e o referencial conceitual e legal. Metodologicamente, constitui o modelo teórico que baliza a investigação posterior, abrangendo os Capítulos 1, 2 e 3, que contêm o seguinte:

O **Capítulo 1** organiza as bases teóricas e conceituais que referenciam o contexto da cidade ilegal e as abordagens que analisam alguns dos fatores que contribuem para sua formação. O principal enfoque se dá sobre a forma com que o Poder Público conduziu o enfrentamento da questão, buscando identificar as interfaces da ilegalidade da moradia com o problema mais amplo que cerca a produção habitacional brasileira, em especial, a habitação de interesse social. Adiante são buscadas as bases conceituais da ilegalidade das ocupações de baixa renda, no

referencial bibliográfico, buscando confrontar estes entendimentos com a definição do tema no âmbito dos levantamentos censitários e pesquisas oficiais responsáveis pelo dimensionamento do problema.

O **Capítulo 2** explora o conteúdo conceitual do instituto da regularização fundiária, a partir de seu viés pluridimensional, com o principal intuito de identificar quais são os meios para a sua concretização ou para cumprimento dos seus requisitos e sua abrangência. A investigação busca inicialmente as interfaces entre a construção conceitual e o disposto pelo marco legal da regularização fundiária. A partir do esclarecimento do universo que corresponde a cada uma das dimensões da regularização fundiária, tendo como base o marco legal e o referencial conceitual e técnico, propõe-se o conjunto sistemático de ações, compreendido como as possibilidades de respostas do poder público ao problema de irregularidade da moradia de baixa renda, ou seja, as ações capazes de colocar em prática a regularização fundiária, denominadas pela pesquisa de *Ações Esperadas*.

O **Capítulo 3** avança pelo tema dos indicadores, iniciando pelas abordagens conceituais e teóricas, por meio de fontes da literatura a fim de compreender o seu papel no âmbito das políticas e programas governamentais, especialmente, a sua aplicação sobre a temática urbana. O objetivo principal do capítulo é a verificação da existência de indicadores capazes de atuar no conjunto da regularização fundiária, sistematizado no capítulo anterior pelas *Ações Esperadas*. Assim se procede ao estudo de diferentes bases de indicadores, consagrados na literatura técnica e utilizados por organismos internacionais: Agenda Habitat-ONU, Matriz da GEO-Cidades e indicadores adotados pelo Ministério das Cidades. Estas fontes trabalharam a construção de indicadores direcionados a elaboração de projetos para áreas de habitação de baixa renda com ênfase nas dimensões urbanística e socioambiental; estreitamente vinculados, portanto, aos temas contidos pela regularização fundiária pluridimensional.

A Parte 2 apresenta o conjunto empírico e as análises sobre os achados da pesquisa, por meio dos Capítulos 4, 5 e 6, que abordam os conteúdos abaixo explicitados.

O **Capítulo 4** visa contextualizar o quadro em que são definidos os programas de governo no País sobre os quais se procede a pesquisa empírica da tese. Para tanto,

parte-se da investigação sobre o cenário das políticas públicas entendidas como respostas dos poderes governamentais aos problemas diversos e às diferentes demandas da sociedade. O principal enfoque se dá sobre o quadro brasileiro a partir do marco legal dos planos plurianuais (PPA), de onde destacam-se os três planos específicos que conformam o universo de análise: PPA 2004-2007; PPA 2008-2011; 2012-2015. Ao final são explicitados os passos metodológicos e os procedimentos que compõem a estrutura de análise a ser aplicada no conjunto de programas no capítulo seguinte.

O **Capítulo 5** apresenta os resultados obtidos com o levantamento e a análise dos programas governamentais, constantes dos três Planos Plurianuais, definidos para a pesquisa empírica da tese. O objetivo é portanto, trazer à luz, de forma reunida, os mecanismos de atuação, dispostos pelo governo federal, para o enfrentamento dos problemas decorrentes da cidade ilegal. Este conjunto programático estruturado pela pesquisa, representa o que se compreende como as potenciais respostas do poder público, que por sua vez são analisadas à luz das diferentes dimensões expressas pelas bases legal e conceitual da regularização fundiária, onde são verificadas as correspondências e as possibilidades de atendimento às Ações Esperadas, sistematizadas no trabalho.

O **Capítulo 6** apresenta o fechamento e as contribuições da pesquisa, correlacionando os resultados com as questões motivadoras da tese expostas no início do trabalho. São exploradas as potencialidades e limitações do estudo e análises procedidas, que inspiram recomendações e sugestões de pesquisas futuras.

[capítulo 1]

1. A cidade ilegal

Este capítulo apresenta o problema da cidade ilegal, a partir de seu contexto de formação, buscando analisar alguns dos fatores que contribuem para o seu surgimento e, talvez ainda, com a sua persistência. O principal enfoque se dá sobre a forma com que o Poder Público atuou e ainda atua sobre o problema, buscando identificar as interfaces da ilegalidade da moradia com o tema que tem sido objeto de maior foco tanto no meio acadêmico, político como na própria sociedade: a habitação de interesse social. Trata, ainda, sobre a delimitação conceitual da ilegalidade das ocupações de baixa renda, tendo como base o referencial bibliográfico, buscando confrontar estes entendimentos com a definição do tema no âmbito dos levantamentos censitários e pesquisas oficiais responsáveis pelo dimensionamento do problema.

1.1 O contexto de formação do problema

A temática central do trabalho consiste na investigação sobre a atuação do Poder Público por meio da política, dos programas e das ações governamentais, para tratar do problema da cidade ilegal, constituída pelos assentamentos irregulares de baixa renda, - aqui entendidos como ocupações desordenadas de terrenos públicos ou privados, fora dos padrões legais urbanísticos e constituídos por habitações precárias, caracterizados ainda pela falta de infraestrutura, de equipamentos e de serviços públicos.

Fato instigante é que a análise sobre as dinâmicas geradoras, ou sobre as causas da irregularidade da moradia urbana, em grande medida, permite atribuí-las, às estratégias de política urbana habitacional praticada durante muito tempo (ou sua ausência) e ao modelo de planejamento urbano que vigorou no país por décadas.

A pesquisa enfoca o processo de reversão da irregularidade da ocupação urbana denominado regularização fundiária, que atualmente se consolida como

principal instrumento para a solução da irregularidade das ocupações, como será aprofundado em item adiante. Entretanto, é importante situá-la como um dentre os demais caminhos para o tratamento da problemática, uma vez que possui “essência curativa”, e não “preventiva”, como alerta Fernandes (2006). A regularização fundiária permite reverter a situação de irregularidade e integrar as ocupações irregulares à cidade regulada, no sentido de dotá-las de qualidade e suprindo as suas necessidades básicas.

Compreender no que consiste a “essência preventiva”, passa exatamente pela necessidade de elucidar a formação do fenômeno, o que deveria direcionar a atuação do Poder Público também no sentido de evitar o problema: por meio do planejamento urbano e da política habitacional. Caso contrário o exercício da regularização fundiária torna-se uma ação semelhante a “enxugar gelo”: a regularização fundiária por si só não estanca a produção de novas irregularidades. (FERNANDES, 2006; MARICATO, 2011; ROLNIK, 2006).

Ampliar o campo de análise, entendendo a irregularidade da moradia urbana como parte integrante de uma questão maior que abrange o tema habitacional e o conjunto de políticas e das ações de planejamento, além de estruturar a necessária compreensão das causas do problema e suas possíveis soluções, ajuda a perceber a abrangência das diferentes dimensões que a regularização fundiária carrega consigo e a sua interrelação com as demais políticas urbanas.

1.1.1 A irregularidade da moradia urbana de baixa renda dentro do contexto da questão habitacional no Brasil

O problema habitacional brasileiro se caracteriza, essencialmente, por uma grande demanda não atendida que atinge, de maneira mais drástica, as classes de menor renda. As estratégias de políticas públicas ao longo dos anos não foram capazes de suprir a falta de moradia e nem de aplacar os graves problemas que surgem como conseqüências do denominado *déficit habitacional*, qual seja a multiplicação de áreas ocupadas irregularmente, em precárias condições de moradia, como resposta, na maior parte dos casos, à falta de alternativas no mercado formal para a habitação de baixa renda.

Hoje, o termo *déficit habitacional*, pelo menos no âmbito das pesquisas e levantamentos censitários oficiais, é tratado por uma diferenciação entre o quantitativo, referente ao dimensionamento do estoque de habitações, e o qualitativo, que se aplica à inadequação das moradias.

Entretanto, durante muito tempo, o termo foi vinculado à noção de um problema a ser superado apenas quantitativamente, por meio da construção de novas unidades. O conceito da inadequação das moradias, apareceu somente mais tarde, quando a postura de remover as moradias irregulares e precárias foram dando lugar ao discurso em prol da permanência destas ocupações. “Se até os anos 1980 as favelas eram apenas ‘caso de polícia’, a partir dessa década elas passam a ser também caso de políticas sociais” (MARICATO, 2011, pg.107).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Censo 2010), 3,2 milhões de domicílios equivalentes a 11,4 milhões de pessoas (ou 6% da população brasileira) vivem em áreas irregulares, dados referentes ao déficit qualitativo. Enquanto o déficit habitacional quantitativo corresponde a quase 7 milhões de domicílios, dos quais, mais de 80%, estão localizados nas áreas urbanas⁹.

A diferenciação entre os conceitos de déficit quantitativo e qualitativo demonstra algum avanço na compreensão do problema habitacional a partir do reconhecimento do direito à moradia e do direito à cidade. Muito embora existam críticas que apontam problemas de metodologia do levantamento nestas áreas e dúvidas com relação à precisão dos dados, como será melhor aprofundado em item adiante.

O que de fato ainda prevalece, na prática, são as limitações que delineiam as iniciativas governamentais sobre o tema da habitação, construídas sobre conceito de déficit habitacional, enquanto necessidade expressa numericamente, a ser resolvida por meio da provisão em massa de moradias. Um exemplo da limitação das iniciativas em favor da moradia, reside na ausência de estratégias para a situação dos 6 milhões de domicílios vagos no país, número que muito se aproxima do déficit quantitativo existente (NASCIMENTO e BRAGA, 2009). Isto, no mínimo, demonstra o enorme descompasso entre as políticas públicas e as dificuldades por parte de grande parcela da população de acesso ao estoque habitacional adequado.

⁹ Déficit Habitacional Brasileiro, ano 2010. Elaboração: Centro de Estatística e Informações / Fundação João Pinheiro.

Ocorre que a política habitacional no Brasil nunca foi capaz de enfrentar o desafio da moradia urbana de baixa renda de forma adequada (CARDOSO, 2001). E mais do que isto, a inadequação das respostas do poder público está diretamente relacionada com o agravamento do quadro de formação das áreas ocupadas ilegalmente, seja pelo formato da política que deixou de fora a camada mais pobre da população, fazendo com que esta fosse buscar a solução nas áreas irregulares (alimentando o processo de produção da ilegalidade); seja pela localização essencialmente periférica dos empreendimentos, apartada da cidade, longe dos equipamentos e serviços e muito pouco, ou quase nada, dotada de urbanidade.

A promoção habitacional no país ao longo do tempo, muitas vezes, esteve relacionada a produção de moradia em áreas distantes dos centros urbanos e da infraestrutura, e ainda, não raro, por meio de operações de transformação de solo rural em urbano, mesmo quando já se reconhece a importância do solo urbano em condições adequadas (quantidade, localização, disponibilidade) como fator estratégico para o êxito das políticas habitacionais (ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO, 2007).

Em breve retrospecto, podem ser destacados alguns fatores sobre a postura do poder público e o tema da provisão de moradias, que ajudam a compreender a postura de praticar a produção de moradia de forma descolada do espaço urbano e de sua inserção na cidade regulada e equipada; e de entender a moradia como sendo déficit a ser resolvido quantitativamente apenas.

No período entre o começo do século XX até os anos 1930, o crescimento das cidades brasileiras esteve atrelado ao aumento dos fluxos migratórios (ex-escravos, imigrantes), e, desde então, já se registram a escassez de ofertas de moradias e o atendimento precário de serviços públicos e infraestrutura. O acesso a habitação pelos mais pobres se disseminou tanto na forma de moradias improvisadas ou provisórias, auto-construídas, por meio de acréscimos e adensamentos de edificações existentes, nos centros comerciais ou próximas deles; quanto na forma coletiva dos cortiços, alternativa originada por ofertas de investidores privados para o alojamento a custo baixo, também precários do ponto de vista da infraestrutura ou da salubridade (NASCIMENTO e BRAGA, 2009).

O crescimento e a reprodução deste modelo de ocupação desordenada e insalubre, aos olhos da cidade (sociedade e governança) representava um problema de

saúde pública, foco de doenças e epidemias, logo associado a problemas de segurança e marginalidade. Demandavam, portanto, ações do poder público no sentido do desadensamento e remoção das moradias para serem resolvidas em outra localidade, também funcionando como pretexto para o afastamento da moradia social para as áreas periféricas. Às áreas centrais e melhores localizações caberiam os planos de embelezamento e estetização, ou reestruturação da circulação. Firmou-se a postura desde então, de trabalhar a moradia social enquanto unidade a ser construída para repor uma deficiência de quantidade (a ser mensurada e suprida por meio de construções em massa), e não como parte integrante da cidade.

A criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), previdência pública, se sobressaem em termos de financiamento habitacional, no período Getulista entre 1930-1945. Este período marca as transformações das cidades brasileiras em função de uma política econômica de desestímulo à produção agrícola e de ações políticas direcionadas ao desenvolvimentismo do país em uma base industrial, portanto, potencializando o crescimento urbano. Voltados à previdência pública, os IAP acabaram por atuar também na produção habitacional mediante a construção de conjuntos habitacionais destinados aos seus associados com recursos dos seus respectivos fundos previdenciários (NASCIMENTO e BRAGA, 2009).

Dois obstáculos comprometeram os resultados dos IAP: a limitação em atender os trabalhadores que estavam inseridos no mercado formal, ainda assim, de maneira parcial; somado ao fato de se ter estabelecido como prioridade os empréstimos habitacionais para o mercado médio, para privilegiar a saúde financeira dos fundos de recurso, deixando de fora as camadas de menor renda (CARDOSO, 2001).

Dentro da lógica dos investimentos em estímulo à modernização e industrialização e à atração do operariado, a moradia passou a ser condição básica de fortalecimento e atração da força de trabalho, para que a produção industrial pudesse ser firmada. O poder público também lançou mão, neste período, do incentivo à produção intelectual em instituições públicas e privadas em busca de soluções para o crescente déficit habitacional, especialmente na racionalização de processos produtivos (NASCIMENTO e BRAGA, 2009). Os aspectos técnicos estabelecendo critérios para construções mínimas e materiais econômicos (padrões de moradia operária, construção em série, modelo estético), foi o que prevaleceu em detrimento

das questões de localização e ocupação de áreas já supridas de infraestrutura ou do acesso a serviços e benefícios da urbanização.

Mais tarde, em 1946 a criação da Fundação Casa Popular (FCP) primeiro órgão destinado exclusivamente à provisão de moradia de interesse social, que embora não tenha atingido seus objetivos marcou o reconhecimento, reforçado por manifestações do meio intelectual e acadêmico, de que seria necessário que o Estado tomasse as rédeas do enfrentamento do problema da habitação social, ao invés de deixar às custas do livre mercado o suprimento desta demanda. A falta de recursos, a propositura de objetivos muito amplos (financiar moradia, infraestrutura, saneamento, outros), a falta de articulação e ausência de coordenação, esvaziaram a FCP que nem sequer chegou a se consolidar como política (BONDUKI, 1994).

A associação entre a ausência de ofertas da produção habitacional de custo acessível às camadas de menor renda e o crescimento da população urbana junto do aumento da demanda, fortaleceu o processo da periferização no período entre os anos 1950-1960, e de maneira contundente, pelas proporções tomadas das ocupações ilegais nos grandes centros urbanos após este período. O modelo se deu tanto por loteamentos irregulares, vendidos a preços menores e a longo prazo, sem infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos; quanto por meio de loteamentos clandestinos ou ocupações informais (invasões de áreas públicas ou privadas, de fragilidade ou proteção ambiental, insalubres, indesejável pelo mercado regular), ambas caracterizadas pela auto-construção e improvisação da moradia.

O que se consolidou como a primeira política habitacional de alcance federal, remonta de meados da década de 1960, no governo da ditadura militar, com a criação do Banco Nacional da Habitação- BNH. Embora tenha sido uma resposta do governo à forte crise da moradia que desde então já se estabelecia, o que verdadeiramente prevaleceu foi o objetivo de alavancar as bases do setor da construção civil e a dinamização da economia, através da política permanente de financiamento habitacional.

Entre 1964 e 1986 – período de existência do BNH, 25% das moradias novas eram financiadas pelo Banco. Porém, este número ainda ficou muito aquém das necessidades geradas pela crescente demanda impulsionada pelo acirrado processo de urbanização brasileiro. Além disto, outros problemas se interpuseram e são apontados

como equívocos desta política: gestão rígida e centralizada; enfoque excessivo na produção da casa própria como único acesso à moradia; inexistência de participação social; baixa qualidade arquitetônica dos projetos (BONDUKI, 2008).

Diversas críticas dão conta dos desajustes urbanísticos promovidos pela localização dos empreendimentos que geraram os grandes conjuntos periféricos e os bairros dormitórios, como as dificuldades de mobilidade, de acesso a equipamentos públicos, escassez de infraestrutura, dentre tantos outros (BONDUKI, 1994; CARDOSO, 2001; ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO, 2007). A prática desta lógica agravou a supervalorização da terra, uma vez que os conjuntos habitacionais eram implantados em áreas onde o solo urbano custava menos, que num efeito contrário valorizou as áreas centrais, consolidando o paradoxo das áreas urbanas “bem localizadas” e abastecidas de serviços e redes (muitas vezes vazias em função da especulação imobiliária) e as áreas periféricas, precárias e carentes de investimentos básicos (MONTE-MOR, 2006).

A política desenvolvida pelo BNH também revelou-se incapaz de atender a faixa de população de renda até 3 salários mínimos, além de ter sido responsável pela remoção de boa parte da população favelada para estes conjuntos mal equipados na periferia da cidade, com graves conseqüências sociais (CARDOSO, 2001).

A política habitacional desse período não somente fracassou no sentido das soluções do problema da moradia, pois o financiamento regia-se pelas normas bancárias do BNH - o que excluiu grande parte da população de menor poder aquisitivo, como também contribuiu com os processos de espraiamento do território urbano, uma vez que os critérios de aplicação dos recursos eram desvinculados do planejamento urbano e de outras políticas urbanas.

“Avaliação qualitativa da inserção urbana dos terrenos realizada no âmbito do próprio BNH em 1985 revelou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos habitacionais estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela, dotados de acesso e transporte e servidos pelo menos por abastecimento de água e energia elétrica (ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO, 2007, pág 2)”

A situação foi terreno fértil para a intensificação do processo de ocupações informais e irregulares como solução de moradia de grande contingente populacional de baixa renda sem recursos para custear o valor do solo urbanizado. De nomenclatura diversa (favelas, periferias, morros, cortiços, mocambos) têm como características

comuns: configuram habitações auto-construídas, em condições precárias de segurança e salubridade, em regiões afastadas das áreas urbanizadas, mal servidas de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos.

Nesse contexto, a autoconstrução e a chamada 'cidade informal' cresceram nas grandes metrópoles: em São Paulo, a população nas favelas aumentou 1000% entre 1973 e 1987; 22% do município vivia em moradias autoconstruídas (FARAH, 1996, apud NASCIMENTO e BRAGA, 2009).

A crise econômica (recessão, inflação, desemprego) já no início da década de 1980, somada aos movimentos e a articulação política pelo fim do regime ditatorial e pela democracia, enfraqueceram sobremaneira a já combalida estrutura do BNH.

O período posterior se caracterizou pela ausência de uma estratégia nacional para a questão habitacional e urbana. Mesmo tendo fracassado sob vários aspectos, a política habitacional dos anos do BNH era, pelo menos, articulada na esfera federal, havia acumulado experiências e conhecimento técnico, e financiado a maior produção habitacional de até então. O vazio e a negação sobre a consideração do que poderia ser aprendido da política anterior fizeram com que algumas ações e tentativas de reestruturação de bases de um programa habitacional fossem infrutíferas, num primeiro momento, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, a descentralização do poder promovida pela Constituição levou ao empoderamento da municipalidade abrindo espaço para que surgissem experiências urbanas e habitacionais mais aproximadas da realidade local. Pode-se atribuir o fato à viabilidade do diálogo com as organizações civis e com os movimentos sociais locais. Os movimentos sociais de luta pela moradia, a incorporação das organizações comunitárias nos processos decisórios de urbanização dos assentamentos e os recursos financeiros junto a organismos internacionais saíram fortalecidos no período Pós-Constituição Federal de 1988, que significa a redemocratização da sociedade brasileira.

Mesmo que isto não tenha significado uma mudança imediata no âmbito dos programas e da atuação governamental federal, o tema habitacional, sob o paradigma do direito à cidade e à moradia digna, ganhou contornos de destaque na Carta Magna, nos dois artigos, 182 e 183, sobre a política urbana. Além da autonomia delegada ao município sobre a disciplina do solo urbano e do poder participativo da população na

gestão urbana, o conteúdo dos artigos que seria regulamentado apenas mais tarde (no Estatuto da Cidade em 2001), abriu caminhos para a abordagem da regularização fundiária ao designar instrumentos capazes de embasar e articular processos regularizatórios da moradia de interesse social.

Este período iniciado após promulgação da Constituição Federal, marca de forma expressiva, portanto, uma inflexão no tratamento do tema da moradia social no contexto da regularização. A partir de então ganharam realce temas como urbanização de favelas, mutirões pela moradia, participação popular nos processos decisórios, que serviram de embasamento para programas que ocorreram a nível local (municipal). Vários programas municipais podem ser considerados exitosos e representam importantes conquistas para o tema da regularização fundiária, além de comporem um relevante conjunto de experiências de onde podem ser retiradas importantes lições. Mais tarde, estas experiências municipais serviriam de modelo para a construção de instrumentos e diretrizes para política urbana federal e para a moradia de interesse social, como será visto em capítulo a seguir, onde será vista mais especificamente a trajetória da regularização fundiária até seu conceito atual.

Cabe então aqui adiantar que as bases estruturais da regularização fundiária brasileira se deram neste período pós-constitucional, como pode ser visto em Alfonsin (2000). A autora organizou os ciclos da política habitacional brasileira desde o final do século XIX até a última década do século XX, sob os enfoques do marco legal urbanístico e da atuação governamental sobre o tema da habitação de baixa renda. O último ciclo, delimitado pela pesquisa da autora, estabelecido entre 1988-2000, foi definido como o Direito à Cidade: a Regularização Fundiária¹⁰. A transição democrática, os movimentos pelas eleições, movimentos sociais pela reforma urbana, a função social da propriedade como princípio estruturador da política urbana e diferentes instrumentos, constantes dos dois artigos constitucionais, formaram o conjunto inaugurado pela Constituição Federal que fortaleceu no panorama nacional os temas da moradia de baixa renda e a regularização e possibilitou o surgimento das iniciativas e experiências:

¹⁰ Os ciclos foram organizados em 07 períodos, quais sejam: A invisibilização – 1892-1914; A expulsão 1915-1928; A provisão privada da moradia – década de 30; Da provisão privada à pública – década de 40; Direito à moradia e à (des)provisão de lotes e moradias – 1950-1988; Direito à cidade e a Regularização Fundiária – 1988-2000 (atual, à época da publicação).

“Esses 2 artigos (182 e 183) da Constituição Federal revolucionaram as possibilidades da política urbana e habitacional brasileira. Pela primeira vez, o tema “Habitação” foi colocado no centro da política urbana, rompendo com décadas de marginalização da questão pelos planejadores urbanos marcados pela ideologia desenvolvimentista, que sempre tratou com preconceito o problema dos territórios de moradia da população de baixa renda (ALFONSIN, 2000, pág. 156).”

No ano de 1995, ainda houve uma retomada nos financiamentos habitacionais e de saneamento básico, com base nos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, só que em proporções bem menores que no período do BNH. Assim, embora nas décadas de 1980 e 1990 os investimentos tenham sido bastante limitados, os debates em torno das ocupações ilegais e da moradia precária adquiriram bastante relevo.

Em que pesem os avanços em relação ao tema da habitação e o relevo alcançado dentro dos marcos legais após 1988, o que continua a ser denominado política habitacional é apenas a construção de unidades residenciais, na tentativa de aplacar o déficit quantitativo e por meio da construção dos conjuntos habitacionais segregados e promotores do espalhamento urbano. Assim, esta política continua a trilhar de forma paralela apenas às soluções de regularização praticadas, desprezando o potencial de integrarem ações e programas.

O programa do Governo Federal Minha Casa, Minha Vida – PMCMV foi lançado em 2009 num cenário de crise internacional e previsões de queda de números de empregos no país, tendo sido implementado com o objetivo principal de impulsionar a construção civil e a economia. Retoma antigos conceitos sobre a promoção de moradias, com interesse na quantidade e não na questão fundamental da sua condição urbana (MARICATO, 2011).

O programa prevê a implementação do “Plano Nacional de Habitação”, com a meta de construção de um milhão de casas para famílias com renda até 10 salários mínimos, os maiores problemas apontados dizem respeito: (i) a transferência do processo de tomada de decisões (referente aos aspectos técnicos, ambientais e de qualidade) ao setor da construção civil, com claros benefícios financeiros ao mesmo; (ii) falta de conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária, confundindo política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção com política de ampliação de acesso ao crédito (ROLNIK e NAKANO, 2009, apud

NASCIMENTO e BRAGA, 2009); (iii) falta de estratégias para controle sobre a localização da implantação das unidades e sobre o custo da terra (PAIVA, 2009 apud NASCIMENTO e BRAGA, 2009).

De fato, as características presentes no PMCMV remetem à política praticada entre os anos 1960 e 1980, do BNH/SFH, ainda predominam como características de grande parte dos conjuntos habitacionais contruídos pelo Programa: unidades voltadas à classe de renda média e menor atendimento da população de baixa renda; má localização dos conjuntos nas regiões afastadas dos centros urbanos; baixa qualidade de unidades construídas; falta de qualidade urbanística, de equipamentos comunitários e de transporte público (ROLNIK e NAKANO, 2009; NASCIMENTO e TOSTES, 2011).

Aravena (2015)¹¹ chama a atenção sobre a falta de urbanidade dos conjuntos habitacionais para o PMCMV que se resumem em “aglomerações de casas” o que não necessariamente é promover acesso a cidade; e ainda complementa sobre a construção ideológica do nome do programa, no sentido de que “minha casa, minha vida” não expressa uma verdade, (...) a vida são as oportunidades de trabalho, educação, transporte e lazer. Daí pode-se apreender que a habitação (unidade construída) é um dos aspectos da vida urbana e deve estar incluída numa questão maior e não concebida como política segmentada.

O emprego do termo da moradia em sentido mais amplo, dentro da visão de complementariedade entre os direitos básicos, pode ser observado no *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (PIDESC) de 1992, do qual o Brasil é signatário, onde, em seu Artigo 11, estabelece:

“1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

O Comentário Geral n.º 4, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em referência ao Artigo 11 do Pacto Internacional, discorre em 19 itens a delimitação conceitual da moradia e a importância da compreensão ampla de seu

¹¹ Alejandro Aravena, arquiteto chileno, em entrevista à Folha de São Paulo, 03/08/2015 (Caderno “Ilustrada”)

sentido. Dentre outras observações importantes, é possível destacar no documento: a) que o direito à habitação não deve ser interpretado em um sentido estreito; b) o conceito amplo está constituído sobre diferentes fatores que configuram a ideia de adequação da moradia, quais sejam, privacidade, qualidade do espaço, segurança legal da posse, iluminação e ventilação suficientes, infraestrutura básica e localização em relação ao trabalho e facilidades básicas, custo razoável disponibilidade de serviços e materiais, acessibilidade e adaptação à cultura local¹².

Mesmo mediante a consagração dos direitos à moradia e à cidade, todo o instrumental legal disponível; e a avaliação crítica sobre experiências anteriores, a forma de tratamento do problema da moradia urbana ao longo da trajetória da política habitacional, parece persistir no mesmo caminho que reconhecidamente resultou em graves desajustes urbanos e sociais.

O marco legal do PMCMV, a Lei Federal 11.977/2009, é o mesmo que trata da regularização fundiária, como será visto no Capítulo seguinte. No entanto, a não ser o compartilhamento do mesmo diploma legal, os temas não estão vinculados por seus instrumentos e dispositivos, tampouco existe articulação entre os programas afetos à habitação e à regularização fundiária.

1.1.2 O papel do modelo do planejamento urbano na formação da cidade ilegal

Além do efeito perverso resultante do formato da política habitacional sobre o fenômeno da ilegalidade urbana, ao longo do tempo até os dias atuais; também dentro do modelo de planejamento urbano vigente, podem ser destacados diversos aspectos que dão mostras da inadequabilidade dos seus instrumentos usuais, em contraposição à dinâmica do crescimento urbano (MARICATO, 1997; RIBAS, 2003; SOUZA, 2003; FERNANDES, 2006)

Tanto a forma de “*atuação*” dentro da ordem urbanística tradicional, quanto a forma de “*não atuação*”, permitem identificar muitas das disfunções das cidades, dentre as quais, a produção da informalidade e da irregularidade das ocupações. De um lado, as ações pautadas pela regulação e manejo convencional do solo urbano, sob

¹² Publicações disponíveis em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/onu-protectcao-dh/PAGINA2-1-dir-econ.html>. <Acesso em outubro de 2016>

legislação urbanística detalhista, determinada pelo ponto de vista econômico e pelos interesses da propriedade privada, impõem condições que dificultam muito o acesso de grande parcela da população à cidade regular. De outro, a ausência de ação do poder público e a postura de ignorar a formação da ilegalidade contribuiu para seu crescimento. Atualmente, os processos de regularização apenas iniciados e não concretizados, ou muito lentos e ineficazes, alimentam sua reprodução e o agravamento das suas condições. Como pode ser melhor visto nos tópicos a seguir:

a) as dificuldades de acesso ao mercado imobiliário formal como consequência das regras do planejamento tradicional

O caráter físico territorial do planejamento, centrado na regulação de uso do solo, munido de legislação restritiva e geradora dos altos custos impostos estabelece regras e padrões urbanísticos em muito descumpridos pela cidade que cresce espontaneamente, ocupa informalmente e se auto-constrói. Em muitas cidades há a convivência da regulação detalhista com vastas regiões ocupadas ilegalmente (MARICATO, 1997).

Os altos custos impostos aos processos de produção do espaço urbano regular (desde o projeto do parcelamento urbano até a sua aprovação, registro e implementação) obviamente são transferidos ao valor da terra no mercado imobiliário regular, elevando os preços dos terrenos, tornando-os inacessíveis para faixas de rendas mais baixas. Este, junto de outros aspectos, como o mercado imobiliário especulativo (detém a posse de áreas centrais estratégicas) e a ordem política clientelista (desequilíbrios de investimentos públicos), desempenham papéis fundamentais na produção da informalidade urbana, dentro do processo desenfreado de urbanização (FERNANDES, 2006).

Os investimentos públicos, equipamentos e serviços, priorizam áreas já urbanizadas, agravam as condições de precariedade das ocupações ilegais e perpetuam a cisão entre a cidade legal e ilegal. O crescimento irregular das cidades também é produto da desequilibrada distribuição de recursos públicos que reforça a lógica de valorização da terra e os altos preços praticados no mercado imobiliário formal, perpetuando um ciclo vicioso de inacessibilidade à terra urbana legalizada. O

modelo do planejamento urbano tradicional voltou os olhos apenas para a cidade legal e negligenciou, por muito tempo, a cidade real.

b) a cidade planejada que ignorou a cidade real: a atuação e a não atuação do poder público fez agravar o problema da ilegalidade das ocupações

A forma com que o poder público lidou com o problema da cidade ilegal passou por transformações no decorrer do tempo. Por um longo período, estas áreas ficaram invisíveis aos olhos do planejamento urbano e os instrumentos existentes eram inadequados para o enfrentamento da questão (ALFONSIN, 1997). As ocupações eram desconsideradas nos mapas de zoneamento das cidades e nos seus planos diretores, dirigidos apenas à cidade legal. A regularização urbanística, que poderia se dar pela adequação da ocupação à Lei Federal de Parcelamento do Solo (n.º 6.766/1979), esbarrava na dificuldade de atendimento aos dispositivos bastante restritivos e idealistas do instrumento, como exemplo: larguras de vias, área mínima de lotes, percentual de equipamentos.

Predominava a expectativa da remoção destas áreas que, quando ocorriam, se davam nos moldes da política habitacional, conforme visto em item anterior, pautada pelo remanejamento de populações e ações de “desfavelamento”, localizando os novos assentamentos em locais afastados dos centros urbanos, de difícil acesso, muitas vezes não apropriados ambientalmente, à revelia das populações envolvidas e até dos poderes municipais. Entretanto, neste período, o que prevaleceu foi a postura governamental de ignorar as ocupações irregulares e de legislar e atuar somente sobre a cidade legal (ideal). Posteriormente, quando a questão já se configurava dentre os maiores problemas urbanos, ficou flagrante a ineficiência e ineficácia do poder público em lidar com a cidade ilegal (real).

Se por um lado, como já exposto, os antigos moldes da política habitacional, provocaram o surgimento de novas áreas irregulares; por outro lado, a inércia do poder público em atuar sobre a questão, durante décadas, somada ao modelo de planejamento urbano que alimentava o processo de produção da ilegalidade, fizeram aumentar exponencialmente o número de assentamentos irregulares. Esta conjuntura teve participação considerável na ruptura entre a cidade regulada e a cidade ilegal,

que devolve para o território as consequências e os graves desajustes que compõem grande parte dos problemas dos centros urbanos brasileiros.

No encadeamento da sequência do planejamento convencional, também a gestão urbana esbarra na versão real da cidade e nos desafios que ela impõe. Conforme Ribas (2003), há a inversão da lógica usual que prevê, em ordem, as fases de implantação de infra-estrutura, de construção e, por fim, de ocupação. No caso das estruturas irregulares, contrariamente, o processo é iniciado com a própria ocupação, que é seguida da construção e da infra-estrutura, para que posteriormente ocorra a etapa de planejamento, neste caso substituído pelos processos de regularização, de natureza muito mais curativa e pontual, que objetivam integrar os assentamentos à cidade regulada.

c) os vazios urbanos e as áreas de preservação ambiental como sítios de ocupações irregulares

Não raro, áreas inseridas na malha urbana, sem uso ou destinação, são ocupadas de forma desordenada, dando origem aos assentamentos ilegais. Se a cidade regular e dotada de infra-estrutura torna-se inacessível pelos altos custos e pela regulação urbana tradicional e inflexível, a formação da cidade irregular se consolida em áreas isoladas, de fragilidades físicas e impróprias para ocupação. É bastante comum a ocupação informal de vazios urbanos (ou áreas subutilizadas), decorrentes do modelo de expansão urbana e que se configuram tanto pelos terrenos impróprios para parcelamentos ou desinteressantes para o mercado imobiliário, como também pelas áreas ou imóveis mantidos propositadamente vazios, por parte da iniciativa privada, na expectativa sua valorização. A existência dos vazios urbanos ou áreas subutilizadas também pode ser considerada como produto do modelo de planejamento e da ineficácia dos seus instrumentos em combatê-las¹³.

Outra tipologia de áreas “vazias”, que em muitos casos acaba sendo irregularmente ocupada, corresponde às áreas de proteção ambiental, onde a proibição de uso não foi eficaz em evitar a ocupação, e que representam também o

¹³ Instrumentos do Estatuto da Cidade (2001), como a edificação e parcelamento compulsórios, imposto progressivo e desapropriação podem atuar de maneira conjunta à regularização e no combate aos vazios urbanos, por exemplo.

descolamento entre o planejamento urbano e a dimensão ambiental. É grande a incidência de ocupações em áreas protegidas pela legislação ambiental, como as Áreas de Preservação Permanentes/APP, em especial, as faixas de proteção de cursos d'água. São espaços impróprios para ocupação e de fragilidades físicas, fatores que somados à ausência de infraestrutura, distribuição desordenada e construções precárias deflagram consequências diretas aos moradores, como os problemas de saúde pública e os que representam perigos iminentes de enchentes ou deslizamentos. São usualmente denominadas “situações de risco”, significando, neste caso, risco para a população moradora.

Por outro lado, se representam graves problemas para a comunidade moradora, há também que se considerar os impactos negativos e a pressão sobre os recursos naturais advindos dos processos de ocupação ilegal, significando, neste caso, os riscos ao meio ambiente. A ocupação irregular sobre as áreas protegidas leva a contraposição de dois valores: o meio ambiente e a moradia, ambos previstos pela Constituição Federal como direitos dos cidadãos: o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à moradia (FERNANDES, 2005).

O fato consolidado da ocupação ilegal em APP expõe uma das interfaces mais conflituosas entre a proteção ambiental e a questão urbana. Os entraves que dificultam possíveis soluções, seja pela regularização fundiária seja pela realocação da população, dão mostras da desarticulação entre os enfoques ambiental e urbanístico (CHAER, 2007; BEZERRA e CHAER, 2010).

1.2 A definição e o dimensionamento do problema da ilegalidade das ocupações no Brasil

Uma das observações iniciais, motivadoras deste trabalho, se dá sobre a percepção de que a irregularidade das ocupações urbanas de baixa renda não tem sido reduzida, considerando os dados oficiais e as estatísticas sobre o tema. Estes dados são de fundamental importância não somente para a compreensão, definição e dimensionamento do problema, mas também para a composição e desenho dos programas governamentais afetos ao tema. Entende-se que os levantamentos, a

política e os programas, assim como as bases conceituais precisam estar consonantes à mesma realidade.

Durante muito tempo, a imprecisão e a fragilidade de dados nacionais representou grandes desafios para estudiosos, técnicos e gestores públicos. A atuação sobre o tema significava operar em ambiente notadamente marcado pelo desconhecimento do real tamanho do problema e suas variáveis nas diversas situações encontradas nas cidades brasileiras (FERREIRA et al.; 2007).

Sabe-se que a revisão metodológica dos levantamentos, a tecnologia e a sofisticação de instrumentos e meios, principalmente para identificar as áreas irregulares nas diferentes realidades dos municípios brasileiros, representaram alguma melhora para a mensuração do problema, a partir dos últimos anos (mais especificamente, no Censo Brasileiro de 2010). Entretanto diversos estudos ainda apontam certo distanciamento entre as pesquisas e o retrato fiel de tais áreas, chamando a atenção, dentre outros aspectos, para um possível subdimensionamento do problema da irregularidade que persistiria, apesar das inovações nos procedimentos dos levantamentos (MARICATO, 2000; TASCHNER, 2001; BALTRUSIUS, 2004; COSTA & NASCIMENTO, 2005; FERREIRA et al.; 2007).

Emerge a partir da reflexão sobre o tamanho do problema, além da investigação sobre os resultados estatísticos, a indagação também sobre a forma com que o conceito e a caracterização das áreas ocupadas irregularmente aparecem nas fontes oficiais de informações, levantamentos e dados censitários. São conhecidas as dificuldades de acesso às áreas irregulares e as necessidades de adequações da metodologia de levantamentos (coleta dos dados) e das estatísticas que compõem os processos censitários.

“Nas condições brasileiras, de tantas distâncias entre lei e a realidade, em função da exclusão, um primeiro desafio é conceituar o conteúdo da expressão **assentamento irregular**. Adequado ou não, só é irregular o que a legislação urbanística estabelece como tal. Aí se torna o grande fosso entre o desejável e a realidade urbana.” (MARTINS, 2002, pag. 17)

Portanto, a investigação sobre o descolamento que persiste entre a realidade e os dados passa pela necessidade de compreender o que define as ocupações irregulares e o que tem sido considerado como ilegalidade pelos institutos oficiais que trabalham estes dados.

1.2.1 A caracterização das ocupações irregulares

A ocupação irregular do solo urbano é a forma de utilização de áreas para diversos fins que contraria: *a)* as diferentes normas que incidem sobre o espaço urbano (uso e ocupação do solo, zoneamento, parcelamento urbano, código de edificações, entre outras, inerentes ao planejamento urbano ou à legislação ambiental) e; *b)* as regras que regem o mercado formal de terras. Independem de faixas de renda e podem ocorrer a partir das diversas atividades de uso do solo.

As ocupações irregulares para fins de moradia urbana, pela população de baixa renda, podem ter sido formadas espontaneamente ou por iniciativa de particulares (ou até pelo poder público), mediada ou não por alguma atividade comercial da terra, mas sem que se fizesse presente o estabelecimento de uma relação jurídica de titularidade formal. Nos meios técnico e jurídico não há a definição de um único termo para a denominação do fenômeno. Comumente são utilizadas expressões, também adotadas por este trabalho, tais como: ocupações ou assentamentos informais, irregulares ou ilegais e ainda, estruturas informais de ocupação ou assentamentos auto-construídos. Além das asseções que se popularizaram nas diferentes regiões do país, como favela, mocambo, cortiço, posse, dentre tantas outras expressões (CHAER, 2007).

Do conjunto de aspectos capazes de definir a ilegalidade, resultam duas ordens de características importantes, que colaboram em identificar as áreas irregulares: 1) quanto aos elementos físicos das ocupações e; 2) quanto à insegurança da posse.

São bastante variadas as configurações espaciais, tanto em função das características do sítio físico ou de densidades, quanto da forma em que se originou a ocupação: que pode ter sido espontânea, resultando espaços mais desordenados ou mais precários; ou ter sido implementada por meio de loteamentos irregulares ou clandestinos¹⁴, neste caso, apresentando algum ordenamento espacial.

Mesmo compondo um conjunto variado de tipologias, as áreas de baixa renda se destacam, principalmente, pelos contrastes com a cidade legal: de um lado a cidade planejada e regada por uma complexa normatização urbanística, melhor suprida de

¹⁴ Conforme a Lei Federal de Parcelamento Urbano 6766/79, loteamento irregular é aquele que teve sua matrícula no órgão competente, mas o processo de aprovação não foi finalizado, diferente do loteamento clandestino que foi implantado sem cumprir nenhuma etapa do processo da aprovação.

infraestrutura ou de investimentos públicos o que resulta numa feição aparentemente mais organizada; e, de outro lado, a cidade desordenada, carente de serviços e equipamentos e de baixa qualidade do espaço físico, onde se sobrepõem os problemas de ordem social e econômica, além dos ambientais (AVILA e FERREIRA, 2016).

Estes aspectos envolvem os elementos físicos da ocupação, que vão desde a configuração do sistema viário e das circulações em geral, a distribuição das unidades habitacionais que pode se dar de forma individual ou coletiva, o estado das habitações e demais edificações; até a presença ou não de áreas livres, de convívio, de equipamentos públicos; ou as características de densidades; existência ou não de infraestrutura e de serviços urbanos.

Elementos que são mais facilmente distinguíveis (também para a identificação nos procedimentos de levantamento) do que o segundo aspecto, com relação à insegurança da posse, este último de mais difícil detecção e comprovação (AVILA e FERREIRA, 2016).

1.2.2 As definições contidas no conceito de déficit habitacional

Atualmente, as pesquisas oficiais se voltam para o problema habitacional, como já mencionado no item anterior, levando em consideração dois grandes aspectos: a questão da necessidade de construção de novas unidades (necessidade de reposição do estoque) e a questão da precariedade da moradia e que necessita de intervenções de diferentes naturezas (reformas físicas na unidade; implantação de redes de infraestrutura e serviços; regularização urbanística, de titularidade da propriedade, ambiental; dentre outras), como será melhor apresentado adiante.

O estudo estatístico, em matéria de habitação, mais significativo a nível nacional é da Fundação João Pinheiro – FJP, encomendado e adotado oficialmente pelo Governo Federal, que desenvolveu uma metodologia própria e trabalha também sobre dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio – PNAD e com os Censos Demográficos do IBGE. Esta metodologia foi criada em 1995, primeiramente aplicada sobre os dados do Censo de 1991 e, desde então, os resultados são apresentados anualmente.

A Fundação estabeleceu dentro de sua metodologia a separação do déficit em dois conceitos principais: o déficit habitacional (ou como definido por alguns autores como quantitativo) e a inadequação de moradias (ou déficit qualitativo), cada um delimitado por conjunto de características das habitações, denominadas de componentes.

Como **déficit habitacional** entende-se a necessidade mais imediata de construção de novas moradias (áreas urbanas e rurais). Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física (necessidades de reposição do estoque); coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar); dos moradores de baixa renda com dificuldade de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade; e moradia em imóveis e locais com fins não residenciais (necessidades de incremento do estoque).

Os resultados mais atuais¹⁵ da Fundação, trazem como déficit habitacional o número de 6,94 milhões de moradias (12% dos domicílios do país). A grande maioria está nas áreas urbanas, correspondendo a 84% ou 5,88 milhões. E mais de 70% dos casos são referentes aos componentes coabitação familiar e ônus excessivo de aluguel. A apresentação dos resultados permite ainda a leitura da distribuição do déficit habitacional por classes de renda familiar¹⁶, sendo a faixa de rendimento de até três salários mínimos (incluindo a faixa sem rendimento) a que responde por aproximadamente 65% do valor total.

Já o conceito de **inadequação de moradias** reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas (apenas áreas urbanas). Atualmente são considerados inadequados os domicílios que não oferecem condições satisfatórias de habitabilidade: com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores (em domicílios próprios), sem unidade sanitária domiciliar exclusiva.

¹⁵ Os resultados da Fundação João Pinheiro apresentados constam das publicações de novembro de 2013 – Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010; e Nota Técnica 1, de junho de 2014. O trabalho foi baseado Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) dos anos 2007 a 2012, com os pesos de expansão da amostra reponderados pela projeção populacional que considerou os resultados do censo demográfico 2010.

¹⁶ Sem rendimento, com rendimento de até três salários mínimos, rendimento acima de três até cinco salários mínimos, rendimento acima de cinco até dez salários mínimos e rendimento acima de dez salários mínimos.

Anteriormente este conceito esteve relacionado com a situação de ilegalidade da ocupação. Ocorre que nestes resultados atuais, a Fundação João Pinheiro excluiu o componente que remetia especificamente aos problemas de ordem fundiária, e atribui este fato à modificação nos levantamentos do referido quesito pelo próprio IBGE. Permaneceram os critérios que apontam a falta de infraestrutura urbana: água, luz, esgoto e coleta de lixo, que podem indicar apenas o problema da irregularidade urbanística (parcial), conforme a legislação de parcelamento urbano (Lei Federal n. 6.766/79). Entretanto, nos levantamentos recentes, em função dos critérios que permaneceram, este conceito de inadequação da moradia está mais claramente atrelado à caracterização da unidade habitacional propriamente dita, ou à inadequação construtiva.

O quadro abaixo mostra os critérios definidores dos dois conceitos, déficit habitacional e inadequação de moradias, utilizados nos diferentes anos de publicação das pesquisas da Fundação, para efeito comparativo, onde é possível observar a exclusão da variável referente à questão fundiária:

DÉFICIT HABITACIONAL		
1991	2000	2010
Renda média domiciliar	Renda média familiar	-----
Reposição do estoque - Domicílios rústicos	Reposição do estoque - Domicílios rústicos - Depreciação	Domicílios precários - Rústicos (material) - Improvisados (local)
Incremento do estoque - Domicílios improvisados - Coabitação familiar - Famílias conviventes secundárias - Cômodos alugados e cedidos	Incremento do estoque - Domicílios improvisados - Coabitação familiar - Famílias conviventes secundárias - Cômodos alugados e cedidos (coabitação disfarçada) - Ônus excessivo com aluguel	Coabitação familiar
		Ônus excessivo aluguel
		Adensamento excessivo aluguel
INADEQUAÇÃO DE MORADIAS		
1991	2000	2010
Renda média domiciliar	Renda média familiar	-----
Densidade excessiva de moradores por dormitório	Densidade excessiva de moradores por dormitório	-----
Ônus excessivo com aluguel	-----	-----
Inadequação da infra-estrutura - Carência de infra-estrutura - Infra-estrutura inadequada - Qualidade da infra-estrutura física	Carência de serviços de infra-estrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo)	Carência de serviços de infra-estrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo)
	Inadequação fundiária urbana	-----
	Inadequação em função da depreciação	-----
	Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna	Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna Adensamento excessivo em unidade própria

Quadro 1 - Comparação dos conceitos de déficit habitacional e inadequação de moradia ao longo do tempo conforme **Fundação João Pinheiro**

Fonte: autora

Nos resultados anteriores, publicados no ano 2000, o critério inadequação fundiária referia-se aos casos em que pelo menos um dos moradores não possuía, total ou parcialmente, o terreno ou a fração ideal de terreno em que a moradia se localizava. Não fica esclarecido pelo documento se a categoria abrangia somente a irregularidade da posse ou os demais casos de irregularidade fundiária, como loteamentos clandestinos em locais de uso do solo não previsto, loteamentos com irregularidades no parcelamento de lotes (tamanhos mínimos, vias, áreas livres) e irregularidades de edificações. Como inadequação fundiária existia, no ano de 2000, o número de 2.173.068 moradias. Enquanto a falta de infra-estrutura urbana era,

também no ano de 2000, a categoria com a maior quantidade de domicílios não atendidos por redes, de aproximadamente 10 milhões de unidades.

Com base no Censo mais atual (2010), os dados disponíveis são os seguintes: no Brasil, 13 milhões de unidades carecem de pelo menos 1 item de infraestrutura básica (água, energia, esgoto, coleta de lixo); a ausência de banheiro exclusivo abrange pouco mais de 1 milhão de domicílios; e o componente adensamento excessivo afeta 1,5 milhão de moradias.

Os critérios adotados para a inadequação de moradias resultam em dados que não podem ser somados, sob risco de múltipla contagem (a mesma moradia pode ser simultaneamente inadequada segundo vários critérios). Segundo a metodologia da Fundação João Pinheiro, eles são apresentados de forma segmentada para possibilitar a elaboração de políticas públicas específicas e propiciar informações particulares que permitam ao poder público estabelecer diferentes prioridades para cada tipo de inadequação.

O que se observa, é que o problema da ilegalidade da moradia de interesse social não está diretamente vinculado ao que vem sendo considerado como déficit habitacional, mesmo este sendo tratado a partir do entendimento quantitativo e qualitativo. O déficit qualitativo está apoiado atualmente sobre as condições da unidade habitacional propriamente dita: as deficiências construtivas, de habitabilidade e de infraestrutura urbana. Ou seja, o déficit habitacional está vinculado à questão da moradia, enquanto unidade a ser repostada ou qualificada em termos de melhorias construtivas, e não à sua adequação ao meio urbano (no máximo infraestrutura) ou à integração do tema habitacional à cidade. Além disto, o conceito de inadequação de moradias, que a princípio guardava relação com a questão da irregularidade fundiária, deixa de assim o ser e passa a contabilizar isoladamente os itens que acusam a precariedade da unidade construída, de maneira desarticulada à regularização fundiária.

1.2.3. Como são tratadas as áreas de ocupação irregular dentro das pesquisas e levantamentos oficiais de alcance federal

As áreas irregulares são tratadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sob a definição de Aglomerados Subnormais, definidos conforme o seguinte:

Conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. Mediante os seguintes critérios:

a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos);

b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais.

Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente.

Com relação a denominação dada, o termo Aglomerados Subnormais, desde o início da década de 1990, recebe muitas críticas em razão de seu baixo reconhecimento por parte da população em geral, além de ter sido muito pouco adotado por parte das administrações municipais.

O grande desafio para a mensuração do problema a nível federal e conseqüentemente para o planejamento das ações e construção de programas, consiste na necessária padronização conceitual, nos critérios definidores e na utilização de uma terminologia de alcance nacional, com o objetivo de permitir o reconhecimento e a identificação das áreas irregulares, em todas as realidades existentes no país (FERREIRA et al.; 2007; COSTA & NASCIMENTO, 2005).

Costa e Nascimento (2005), em pesquisa voltada para a esfera municipal e os levantamentos locais sobre a irregularidade das ocupações, observaram o seguinte: de um conjunto de 16 prefeituras de capitais, apenas uma cidade adotou o termo definido pelo IBGE. Os nomes variam da seguinte forma: (a) *favelas* - utilizado em 4

prefeituras; (b) *zonas de especial interesse social*- em 3; (c) *invasões*- em 2; (d) *assentamentos subnormais* – em 1; (e) *aglomerados subnormais* – em 1; (f) *bolsões de pobreza/ áreas de interesse social* – em 1; (g) *áreas de sub-habitação*– em 1. E ainda, 3 das prefeituras pesquisadas não fizeram menção ao nome utilizado, até aquele momento¹⁷.

A pesquisa ainda nota que nomes como zonas de especial interesse social¹⁸, aproximam o problema da irregularidade a instrumentos de gestão e ao tema da regularização fundiária, demonstrando a importância que estas áreas vem adquirindo no planejamento urbano.

O termo favela, que aparece na pesquisa como o mais utilizado, foi utilizado para designar as áreas informais, pela primeira vez no Rio de Janeiro, mas foi amplamente tratada por bibliografia e divulgada pela imprensa e meios de comunicação. Contudo, é mais vinculada à realidade daquele estado do que aplicada nos municípios brasileiros. De fato, o termo carrega consigo os estereótipos firmados ao longo do tempo (a tipologia de ocupação em morro, o adensamento excessivo, a presença do tráfico de drogas, marginalidade e a extrema violência). Apesar de bem conhecida, muitas vezes esta denominação é evitada pelos poderes municipais, em função dos preconceitos e do estigma de marginalidade que carrega consigo.

A questão da denominação merece relevo porque está vinculada ao reconhecimento e caracterização das áreas irregulares. Como visto, o problema envolve uma diversidade de tipologias de ocupações, marcadas por intensa heterogeneidade interna. Há que se considerar que a especificação do tipo de irregularidade faz requerer um tipo de intervenção específica.

Com relação aos critérios definidos pelo IBGE, no caso da definição do conjunto de no mínimo 51 habitações: vários trabalhos apontam que, em muitas cidades, é significativa a quantidade de áreas irregulares com número menor que 51 domicílios (CARDOSO, 1998; TASCHNER, 2001). O número mínimo é defendido dentro

¹⁷ Brasília é uma das cidades que não tinham a definição do nome. Após o PDOT de 2009, nomeou as favelas como ARIS (Área de Regularização de Interesse Social).

¹⁸ ZEIS é um instrumento estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Adotado pela municipalidade, deve fazer constar em planos diretores os polígonos destas áreas, que posteriormente serão objetos de regularização fundiária. Isto nos casos em que o objetivo é delimitar a área informal a ser objeto de regularização. Cabe lembrar que existem os casos de ZEIS vazias, designadas a áreas habitacionais de baixa renda.

da metodologia do IBGE em razão de otimizar a operacionalização da pesquisa e a coleta do Censo.

“O critério de computar apenas aglomerados com 50 unidades e mais explica, parcialmente, a subestimativa da população favelada pelos Censos. Em 1987, em São Paulo, 21,93% da população favelada morava em assentamentos de menos de 51 unidades domiciliares. A pesquisa de 93 mostra que as favelas pequenas, de 2 a 50 domicílios, agrupavam 21,2% das casas. As grandes favelas, com mais de 1.000 unidades habitacionais, serviam de local para apenas 12,9% dos domicílios favelados. A moda estatística em relação ao tamanho das favelas em São Paulo era representada por assentamentos entre 51 e 400 casas, 51,1% das casas faveladas (TASCHNER, 2001)”.

Este aspecto explica, em parte, as diferenças entre as definições do IBGE e das prefeituras, que resultam em números muitas vezes conflitantes, numa tendência a subestimação dos resultados por parte da pesquisa nacional. Alguns autores apontam além do subregistro dos núcleos pequenos, também a desatualização dos polígonos de áreas precárias em cidades com crescimento urbano e demográfico intensos (FERREIRA et al.; 2007).

Com relação aos demais critérios, segundo Costa e Nascimento (2005), na mesma pesquisa acima mencionada, da amostra de 16 municípios, 15 consideraram como critério a falta da posse legal da terra. Também, em número bastante representativo, 13 prefeituras possuem critérios referentes à falta de infraestrutura básica e urbanística. Ou seja, para os demais critérios definidores existe maior aproximação entre as abordagens utilizadas pelo IBGE e as realidades locais.

A estrutura do conceito adotado para os Aglomerados Subnormais, portanto, aponta, em maioria, para alguns dos aspectos físicos que definem a irregularidade e, em alguma medida, para o tema da posse ou da titularidade.

Porém, outro problema apontado por alguns estudos é que os resultados dos Aglomerados Subnormais ainda pendem para a generalização, e não permitem uma leitura mais específica das diferentes tipologias de ocupação ilegal, especialmente no quesito jurídico. As diferentes tipologias favelas, parcelamentos irregulares ou clandestinos são computadas como aglomerados subnormais, como prevê o critério do IBGE especificado ao final do item *b.*, mas algumas imprecisões são observadas por Ávila e Ferreira (2016) como: a) a ausência de algumas categorias de irregularidade (conjuntos habitacionais implementados pelo Poder Público, que apresentam

problemas na base fundiária e impede a titulação) e b) a não qualificação ou a não comprovação, de modo objetivo, da formalidade da propriedade ou da posse dos domicílios nos seus levantamentos. Por exemplo, na Pesquisa de Informações Básicas Municipais, ou Perfil dos Municípios (MUNIC), a municipalidade é que autodeclara a ocorrência de assentamentos informais.

Não está estabelecido, dentre os critérios para a definição dos aglomerados subnormais, o tema das áreas de proteção ambiental ou risco. Mas o Censo 2010 permitiu pela primeira vez a leitura territorial das particularidades do sítio, incluindo as áreas de fragilidades ambientais. Durante muito tempo, os dados referentes à escassez de infraestrutura, eram os principais indícios do comprometimento ambiental, sem que houvesse de fato, levantamentos de fato sobre a ocupação irregular em áreas de fragilidades ambientais (que geralmente ficam a cargo de instituições ambientais ou quando envolve o risco à população, como a Defesa Civil, geralmente no nível da municipalidade). Características de topografia (encosta, colina suave, plano), faixas de proteção e de domínio (rodovias, ferrovias, gasodutos, alta tensão), áreas comprometidas ou protegidas (aterros sanitários, margens de cursos d'água, construções sobre cursos d'água, praias, manguezal, unidade de conservação); formam o conjunto que possibilita a leitura do problema de forma mais aproximada à temática ambiental.

O levantamento dos aglomerados subnormais é a única informação coletada nacionalmente de forma padronizada, o que a torna praticamente a única fonte de baixo custo e grande abrangência territorial, que se constitui em base de dados para mensuração das áreas irregulares (FERREIRA et al.; 2007). Cardoso et al. (2009), chama atenção para o fato de que as informações relativas aos aglomerados subnormais não são consideradas pelo IBGE como “proxy” (medida indireta) de favelas ou assentamentos, sendo antes um elemento para orientar a coleta de dados. A informação foi utilizada para este fim em função da ausência de pesquisas de abrangência nacional sobre este tema.

Em suma, pode-se apontar que:

1. A mesma separação observada no âmbito da atuação do Poder Público sobre a política habitacional e a regularização fundiária se observa na definição do problema

da moradia urbana, que se distingue entre o déficit habitacional quantitativo e qualitativo e a delimitação dos chamados aglomerados subnormais. Os déficits estão ligados a precariedade da habitação voltada à unidade (qualidade construtiva e interligações); enquanto a definição dos aglomerados subnormais estabelece a condição da ilegalidade da ocupação sob a ótica das relações com o espaço urbano (ilegalidade urbanística) e da posse do terreno (jurídica). Então, há o distanciamento entre os dois entendimentos mesmo quando se trata de inadequação da moradia, que não compreende mais o problema da ilegalidade da ocupação de forma integral.

FUNDAÇÃO JOAO PINHEIRO	IBGE
DÉFICIT HABITACIONAL	
Necessidade mais imediata de construção de novas moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física (necessidades de reposição do estoque)	X
2010	
Domicílios precários (improvisados e rústicos)	
Coabitação familiar	
Ônus excessivo aluguel	
Adensamento excessivo aluguel	
INADEQUAÇÃO HABITACIONAL	AGLOMERADOS SUBNORMAIS
Problemas referentes a qualidade de vida dos moradores: não está relacionada ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios.	Conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.
-----	Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos <u>regularizados em período recente.</u>
Carência de serviços de infra-estrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo)	Possuïrem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de <u>serviços públicos essenciais.</u>
-----	Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos);
Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna	X
Adensamento excessivo em unidade própria	X

Quadro 2 - Comparação dos conceitos atribuídos à ocupação ilegal e déficit habitacional, segundo IBGE e Fundação João Pinheiro

Fonte: autora

2. Os principais problemas relativos à definição dos aglomerados subnormais dizem respeito às limitações de coleta das informações em campo e à identificação de realidades diversas, nas diferentes localidades do país, principalmente pelo critério das

51 unidades no mínimo para enquadrar a ocupação no entendimento de aglomerado. Há quase consenso em se afirmar o subdimensionamento do problema e o retrato parcial expresso pelos números que acusam a ilegalidade urbana de baixa renda, sobretudo quando estes dados são confrontados com os números com que os municípios trabalham. E estes, por sua vez, tendem a trabalhar com estimativas superdimensionadas, muitas vezes, para a justificar maior acesso a recursos federais. Nestes casos, também distorcendo, a seu modo, os dados sobre as áreas informais.

3. A flagrante imprecisão da delimitação do problema, ou do que vem sendo considerado como irregularidade da moradia urbana de baixa renda, mascara boa parte da realidade e, portanto, compromete:

(i) a identificação dos vários aspectos e nuances que compõem a irregularidade, uma vez que são observadas lacunas entre o que se considera irregularidade da moradia urbana de baixa renda na dimensão conceitual e o que de fato se levanta em campo e se constituem os dados oficiais. A diversidade de aspectos que caracterizam tais ocupações, seja do meio físico construído ou natural, seja com relação às diferentes implicações jurídicas ou legais, ou ainda, com as dinâmicas sociais e econômicas, não tem sido considerada com a abrangência necessária, ou de forma equilibrada, dentro do processo da detecção e mensuração da irregularidade.

(ii) a compreensão do fenômeno e a atuação do poder público, o que se reflete nas dificuldades de definição mais assertiva das políticas, dos programas públicos e seus elementos de composição, tais como o estabelecimento de metas e objetivos, que deveriam ser dimensionados por dados mais fiéis à realidade;

(iii) a concepção dos programas e o porte dos investimentos públicos alocados frente aos reais impactos esperados frente ao enfrentamento da irregularidade;

No entanto, se ainda não estão claros na definição ou nos dados que oficialmente apresentam a irregularidade, estes vários aspectos estão presentes, como inicialmente apresentado, na construção conceitual da regularização fundiária, entendida como o processo pluridimensional capaz de reverter a condição da irregularidade da moradia e que será melhor aprofundada a seguir. O próximo capítulo visa, justamente, explorar e esclarecer o universo de cada dimensão da regularização, de que forma este conjunto comparece no marco legal do tema e o que representa o seu atendimento.

[capítulo 2]

2. O atendimento à Regularização Fundiária pluridimensional

O objetivo deste capítulo é explorar o conteúdo conceitual do instituto da regularização fundiária, a partir de seu viés pluridimensional, no intuito de identificar quais os meios para a sua concretização ou para cumprimento dos seus requisitos e sua abrangência.

A investigação busca inicialmente as interfaces entre a construção conceitual e o disposto pelo marco legal da regularização fundiária. A partir do esclarecimento do universo que corresponde a cada uma das dimensões da regularização fundiária, tendo como base o marco legal e o referencial conceitual e técnico, propõe-se o conjunto sistemático de ações, compreendido como as possibilidades de respostas do poder público ao problema de irregularidade da moradia de baixa renda, ou seja, as ações capazes de colocar em prática a regularização fundiária.

2.1 Marco conceitual e legal

A regularização fundiária já existia como dispositivo legal, mesmo antes de sua inserção como um dos principais instrumentos do Estatuto da Cidade. Entretanto sua aplicação, ou o seu entendimento, era muito mais voltado à questão jurídica da ocupação e ao direito de propriedade, atrelado à noção da legalização apenas da titularidade da área, no sentido de transferir ao ocupante ou ao morador o título de proprietário do imóvel.

Isto se atribui ao fato de que a regulamentação da matéria urbana era afeta ao ramo do Direito Civil, restrita às relações de compra e venda ou de loteador e comprador. Somente mais tarde o tema urbano ganhou normas de uso do solo e padrões técnicos para implantação de parcelamentos (em 1979, com a edição da Lei Federal n.º 6.766, Lei de Parcelamento do Solo também conhecida como Lei Lehman). Assim, por muito tempo, a situação irregular da propriedade ligava-se apenas à

titularidade e a sua regularização; por conseqüência, limitava-se à dimensão jurídica da titulação.

As primeiras ações significativas no sentido de amparar os assentamentos ilegais e de incentivar a sua permanência, legalização e inclusão à cidade formal, foram amparadas pelo ambiente de discussões sobre o tema que se criou no período do processo Constituinte, nos anos 1980. Diferentes municípios, tais como Belo Horizonte e Recife, formularam programas pioneiros de regularização de assentamentos informais nesta época, e criaram instrumentos como o zoneamento de urbanização especial (Pró-favela e PREZEIS) a serem aplicados nas áreas ilegais, flexibilizando as normas urbanísticas para que fosse possível a legalização do parcelamento, que serviram como modelo para a lei federal (Estatuto da Cidade) que viria anos mais tarde.

Foram imprescindíveis para a construção do novo significado da regularização fundiária abrangente, estas ações pioneiras de intervenção nas áreas irregulares, no período pré-Estatuto, fundamentais em alavancar o tema e dar visibilidade à questão da irregularidade das ocupações, além de terem servido de aprendizagem sobre alguns aspectos.

A avaliação das iniciativas precursoras indica que as chamadas ações de urbanização de favelas, que enfatizaram somente as melhorias de infraestrutura, habitação e de espaços comunitários, em detrimento da questão fundiária, ajudaram a mostrar que a ausência do registro do parcelamento urbano e da titulação dos moradores fragiliza a fixação da comunidade e os investimentos nas moradias, devido à falta de acesso às agências de financiamento. Também, por si só, não rompe o processo da mobilidade e da produção da irregularidade (ALFONSIN, 1997).

Já as experiências firmadas essencialmente sobre a regularização jurídica ou a consolidação da propriedade, apesar de promoverem a segurança da posse, ignoram os graves problemas decorrentes dos assentamentos informais, da precariedade das condições de vida e da degradação do meio ambiente.

Estes “modelos” precursores de intervenção identificados por Alfonsin¹⁹ (1997), além de terem significado importante passo no enfrentamento da irregularidade, servem para mostrar a importância de inserir as diferentes dimensões nos processos de regularização fundiária, sob a pena de não resolver o problema ou até mesmo contribuir para seu agravamento. Tal aprendizado contribuiu, e muito para o novo conceito de regularização abrangente.

“Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária” (ALFONSIN, 1997, pág. 24).

Além das ações pontuais e pioneiras de algumas cidades, a redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988, a incorporação das organizações comunitárias nos processos decisórios de urbanização dos assentamentos e os recursos financeiros junto a organismos internacionais, criaram um cenário propício para o debate sobre a questão da moradia urbana e da regularização fundiária.

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, significou para a cidade ilegal e, conseqüentemente, para a regularização fundiária, a consolidação de seu conceito abrangente com o objetivo geral de reverter a situação da informalidade e integrar as estruturas irregulares de ocupação à cidade legal. O conceito de Alfonsin (1997) foi adotado pelo Guia de Implementação pelos Municípios e Cidadãos do Estatuto da Cidade, Governo Federal (pág. 151).

Além disso, o Estatuto da Cidade ainda representou para o tema:

(a) a compreensão de que as ocupações irregulares de baixa renda são decorrentes do modelo de crescimento urbano desordenado e que podem ser meio legítimo de acesso à moradia. Portanto, desde que enquadradas em alguns pré-requisitos, providências devem ser tomadas, pelo poder público e com a participação da população envolvida, para que as ocupações sejam integradas à cidade, dotada de infraestrutura, equipamentos e serviços.

¹⁹ Na publicação da pesquisa “Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras” (1997), Alfonsin apresenta levantamento sobre ações de regularização de assentamentos informais, feito em seis municípios, as diferentes ênfases sobre os diversos aspectos formadores do processo.

(b) instrumentos que amparam diretamente a regularização fundiária: ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social (flexibilização de normas urbanísticas); CDRU e usucapião coletivo e individual; CUEM (regularização jurídica e de títulos);

(c) outros instrumentos que se interligam de forma indireta ao tema da regularização, como por exemplo, aqueles capazes de coibir o mercado especulativo; de dar preferência ao interesse coletivo no lugar do interesse individual; ou de rever a lógica de investimentos urbanos; ou seja, com o potencial de atuar de maneira preventiva evitando o processo de produção da ilegalidade (CHAER, 2007).

Muito embora a maior parte dos instrumentos tenham sido pouco (ou nunca) colocada em prática, decorridos mais de quinze anos da aprovação do Estatuto, o período favoreceu e introduziu na agenda governamental a necessidade de construção de programas de regularização fundiária a nível federal.

Cabe comentar sobre alguns desempenhos dos primeiros programas federais de regularização fundiária de apoio aos municípios, que foram importantes para reforçar a visão abrangente e multidisciplinar. Destacam-se três aspectos essenciais abordados pelos métodos de trabalho: (i) participação da comunidade e intenso trabalho social nas diversas fases de projeto e obras; (ii) redução da remoções e retirada da população, especialmente das áreas de risco social e ambiental; e (iii) projeto urbanístico respeitando o tecido urbano existente com dotação de infraestrutura e integração da área a cidade regular²⁰ (BEZERRA, 2011).

Metodologias aplicadas em programas como o Habitar Brasil-BID²¹ e PAT-PROSANEAR²², moldaram a forma de abordagem nas áreas de ocupação irregular nas cidades brasileiras como consequência dos conceitos definidos na legislação. Esta abordagem vem sendo aprimorada à medida que novas intervenções são realizadas mas pode ser descritas em três blocos de trabalhos:

(i) Plano de Desenvolvimento Local Integrado – PDLI, que visa conhecer o perfil socioeconômico da população, os condicionantes físico-ambientais da área, as instituições envolvidas com a área, e a comunidade (para definir o projeto urbanístico,

²⁰ Ministério das Cidades, MANUAL DE INTERVENÇÃO INTEGRADA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS, PAT-Prosaneer, World Bank, Brasília, 2009.

²¹ Financiamento do Governo Federal junto ao BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento no período de 1996-2003. A execução era dos governos locais com convênio de supervisão do Governo Federal.

²² Financiamento do Governo Federal junto ao BIRD, Banco Mundial no período de 2000-2007. A execução era dos governos locais com convênio de supervisão do Governo Federal.

o número de remoções, a alocação da população dentro da área do projeto e as opções de tecnologia de infraestrutura); (ii) Projeto de Trabalho Social – PTS, que visa garantir a transparência das ações e a gestão participativa da comunidade envolvida no projeto. O PTS se desenvolve desde o início da elaboração do PDLI e vai até a fase de implantação das obras; e, (iii) Projeto de Saneamento Integrado – PSI, que visa a elaboração de projetos executivos de infraestrutura urbana em conformidade com o PDLI e o PTS (BEZERRA, 2011).

As experiências iniciais de regularização fundiária, pré e pós Estatuto da Cidade, embora guardem entre si significativas diferenças entre os enfoques e o perfil de atuação, foram fundamentais em oferecer um arcabouço prático, que inclusive ainda pode e deve ser tomado para análises diversas do ponto de vista dos erros e acertos. Estes programas pioneiros contribuíram em fortalecer a visão da regularização como processo abrangente.

Após o Estatuto da Cidade outros instrumentos legais, aprovados nos anos seguintes, com objetivos de ampararem os processos em suas diferentes vertentes. O exemplo mais significativo, da Lei Federal n.º 11.977/2009, modificada pela Lei 12.424/2012, que dispõe sobre o *Programa Federal Minha Casa, Minha Vida* – instituído principalmente com a finalidade de criar incentivos a produção e aquisição de novas unidades habitacionais, mas que também representa o principal marco legal da regularização fundiária. Os temas compartilham o mesmo diploma legal embora sejam tratados de forma compartimentada.

A Lei introduziu diretrizes e o conteúdo básico do projeto de regularização fundiária, dentre outros dispositivos inovadores com a vocação para enfrentar os potenciais entraves dos processos, tais como: (1) a possibilidade de que a esfera municipal atue integradamente no licenciamento ambiental e urbanístico do projeto de regularização fundiária²³; (2) a necessidade de elaboração de um Projeto de Regularização Fundiária e seu conteúdo mínimo; (3) a possibilidade de regularização das ocupações em Área de Preservação Permanente - APP mediante estudo técnico que comprove a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

O diploma legal definiu a regularização fundiária da seguinte forma:

²³ Desde que o município possua conselho e órgão ambiental capacitados.

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. (Art. 46)

O conceito apresentado pela Lei introduziu a abordagem, de maneira explícita, da necessidade de considerar as medidas ambientais no conjunto a ser tratado pela regularização, enquanto no Estatuto a questão ambiental foi tratada de forma subentendida, quando foram consideradas “melhorias no ambiente urbano ou em qualidade de vida”.

2.1.1 Os demais dispositivos da Lei Federal n.º 11.977/2009 a serem destacados

A definição do conteúdo mínimo de um projeto de regularização se constituiu num ponto de clareamento para avanço no imbróglio técnico-burocrático que se iniciou com as tentativas de por em prática a regularização fundiária. O Artigo 51: I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas; II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do Art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

É possível constatar, portanto, a reunião dos diferentes aspectos a serem contemplados no conteúdo mínimo de um projeto de regularização. Juntamente dos demais dispositivos orientados à dimensão dominial, tem-se o aparato legal necessário para o desenvolvimento de projetos e para o alcance da regularização fundiária compreensiva.

Com a possibilidade da atuação de uma única esfera de poder, disposta pela Lei, vislumbra-se maior agilidade, uma vez que confronta uma interpretação errônea da Lei Federal nº. 6.766/1979 - sobre a anuência prévia do Estado para licenciamentos

de parcelamentos do solo em regiões metropolitanas - que era estendida a casos de regularização fundiária, acarretando maior morosidade aos processos. O mesmo princípio se reporta aos casos de licenciamento ambiental. A autonomia municipal, além de permitir a celeridade aos processos, tende a facilitar a interface entre as esferas urbana e ambiental que o tema da regularização integrada demanda.

Com relação à temática da regularização sobre áreas ambientalmente protegidas, onde ocorre grande parte das ocupações irregulares, incide uma ampla legislação ambiental, o que demanda a necessária interface com o desenvolvimento urbano, apesar dos avanços que começam a despontar.

Inicialmente a Resolução nº. 369 de 28 de março de 2006 do CONAMA, foi então considerada o grande avanço da legislação ambiental na medida em que abriu a possibilidade de intervenção, para a regularização fundiária de interesse social, em Áreas de Preservação Permanentes – APP²⁴, categoria de espaços protegidos prevista pelo Código Florestal. No entanto, o conflito entre o disposto na Resolução e o estabelecido pelo Código Florestal foi um grande obstáculo para a sua aplicação. Considerando a hierarquia da legislação, o Código, instituído como lei federal, não pode ser modificado por uma resolução. Outro fator que também contribuiu para esvaziar as chances de sua aplicabilidade, foi a introdução da figura do Plano de Regularização Fundiária Sustentável obrigatória aos processos, que estabeleceu procedimentos de bastante complexidade e de difícil implementação.

Posteriormente, a questão foi abordada pela Lei nº. 11.977 que habilita o Município, por decisão motivada, a admissão da regularização fundiária em APP, desde que estudo técnico comprove que a intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

A Lei ainda estabelece os princípios norteadores a serem observados nos processos de regularização fundiária de interesse social tais como: prioridade para permanência na área ocupada; ampliação do acesso a terra urbanizada; participação dos envolvidos em todas as etapas do processo; articulação com as políticas afins e com a iniciativa privada; concessão do título a mulher.

²⁴ Segundo o Código Florestal (Lei Federal 12.651/2012) , APPs são florestas e demais formas de vegetação natural situadas nas margens de cursos d'água; lagos, lagoas, reservatórios de água naturais ou artificiais; nascentes e olhos d'água; topos de morros, montes, montanhas e serras; restingas de dunas e mangues; bordas de chapadas; e altitudes superiores a 1.800 metros.

Desta forma, está bem fundamentado pelo marco legal que a regularização fundiária se estrutura sobre a compreensão de que reverter a condição da irregularidade requer buscar soluções não somente capazes de regulamentar a posse da terra, mas também de promover as melhorias no espaço físico e construído, a recuperação do meio ambiente natural e o amparo à população moradora. Portanto, se consagra a visão multidisciplinar da regularização.

A pesquisa busca identificar, dentre os dispositivos definidos pelo marco legal, o atendimento às dimensões da regularização. É importante levantar se os requisitos legais, assim como as exigências para os projetos e procedimentos, se articulam com o conceito da regularização abrangente. Primeiro, é necessário esclarecer o que se entende por cada uma das dimensões.

2.2 As dimensões da regularização

De maneira geral, cada uma das dimensões compreende um conjunto de ações, procedimentos e providências, pressupondo-se que sejam fundamentais para o alcance de determinados resultados capazes de suprir as necessidades básicas das áreas irregulares. A ilustração abaixo mostra quais os entendimentos dispostos a cada uma das dimensões, conforme pesquisa sobre o material institucional-técnico:



Figura 14 - O conteúdo básico ligado a cada uma das dimensões

Fonte: Baseado em Mini-Curso do Ministério das Cidades (2011)

A Dimensão Social

O aspecto social obteve bastante realce no panorama que precedeu as bases da política de regularização fundiária e de seu marco legal, inaugurado pelo Estatuto da Cidade, seja por reconhecer a ausência do poder público na problemática, que perdurou por décadas, seja pela urgência e gravidade das condições de vida precárias nas ocupações ilegais. Com isto, ficou estabelecido um dos princípios básicos da regularização fundiária: a preferência para a manutenção da ocupação e de seus moradores, evitando-se as remoções e reassentamentos em outra localidade.

Dentre alguns pré-requisitos, os fatores que impõem risco à população moradora (deslizamento, inundação, dentre outros) são impeditivos a regularização fundiária. A ação para o reassentamento precisa promover o amparo e a assistência aos moradores, no sentido de resguardar as relações de vizinhança, que muitas vezes estão relacionadas à segurança social, emprego, escola.

De acordo com a legislação, é obrigatória a participação da comunidade em todas as etapas da regularização fundiária; desde o desenvolvimento do projeto, levantamentos físicos e sócioeconômicos, até a implementação das obras, equipamentos, titulação. O projeto de regularização precisa ser pactuado com os moradores e sua adesão ao processo tem enorme impacto positivo no sucesso das ações.

O trabalho social amplo é parte fundamental da regularização fundiária e o objetivo precisa transcender as atividades de assistência para garantir o diálogo entre a comunidade e as ações necessárias do poder público. A dimensão social é, portanto, aquela que permeia as demais dimensões.

A Dimensão Ambiental

Estimular o tratamento da questão ambiental vinculada aos temas urbano e habitacional, por si só, já pode ser considerado um grande avanço, muito embora, na prática, a complexa interface entre estes universos ainda precise de desenvolver mecanismos para um diálogo mais eficaz.

Os conflitos com as regras ambientais se configuram dentre os principais entraves dos processos de regularização fundiária, principalmente nos casos de ocupações irregulares sobre áreas de proteção ambiental. Eles estabelecem o desafio de decidir sobre qual o direito ou valor deve prevalecer: se o direito da população em permanecer na área ocupada há anos, reconhecendo o meio legítimo de aquisição da moradia social; ou se o direito à proteção do recurso natural e ao meio ambiente equilibrado.

Fernandes (2007) mostra que a regularização fundiária requer o equilíbrio das decisões e ações, baseadas em diagnósticos consistentes e nas condições específicas de cada caso, no sentido de garantir a compensação de um dos valores quando sobreposto pelo outro.

No caso de prevalecer a necessidade de remoção para a preservação do recurso natural, o direito a moradia precisa ser exercido em outra localidade, por meio dos processos de reassentamento devidamente assistidos. De forma análoga, a permanência da ocupação precisa ser compatível com a preservação dos recursos e do meio natural, no sentido de recuperar áreas degradadas, uso equilibrado do meio ambiente, educação ambiental da população moradora. Necessidades atualmente previstas no marco legal, fortalecidas com as definições técnicas das dimensões e que devem orientar os programas e projetos.

Dispositivos trazidos pela Lei Federal n.º 11.977/2009, conforme visto no item anterior, tanto a possibilidade de que a esfera municipal atue integradamente no licenciamento ambiental e urbanístico do projeto de regularização fundiária, quanto a possibilidade de regularização fundiária sobre APP mediante estudo técnico, possuem a vocação em aproximar as áreas ambiental e urbana e facilitar aquelas que podem ser as maiores dificuldades para os processos.

A Dimensão Urbanística

Não resta dúvida que a possibilidade de tratar a urbanização das áreas irregulares a partir de tais parâmetros não convencionais está respaldada pelos marcos conceitual e legal da regularização. Os desafios de adequar estes assentamentos às regras urbanísticas são favorecidos pela aplicação das ZEIS²⁵.

Reafirmadas pelo Estatuto da Cidade, (devendo ser regulamentadas a nível municipal sobre a área específica da cidade que se deseja regularizar), elas estabelecem uma categoria de zoneamento que permite a aplicação de padrões específicos de uso do solo: normas, índices e taxas ficam flexibilizadas para a viabilidade de um projeto de loteamento urbanístico para determinada ocupação irregular sem com isto alterar as regras para o restante da cidade.

Se a regularização fundiária é processo multidisciplinar e abrangente, o Projeto de Regularização é o principal instrumento técnico capaz de integrar os aspectos urbanísticos, sociais, ambientais e dominiais (CARVALHO, 2010). Um dos grandes desafios consiste em desenvolvê-lo a partir de parâmetros não convencionais, levando-se as características morfológicas e culturais da ocupação (BUENO e FREITAS, 2010), além das particularidades e condicionantes do meio ambiente natural de cada área a ser trabalhada.

Além do desafio metodológico de desenvolvimento dos projetos de urbanismo de regularização sob diretrizes não convencionais, outra dificuldade que precisa ser vencida cabe ao corpo técnico dos departamentos governamentais responsável pela sua aprovação (ou licenciamento). Os projetos precisam ser avaliados sob a perspectiva das ZEIS (flexibilização das normas) e da situação real da ocupação, na maior parte dos casos incompatíveis com a aplicação das exigências urbanísticas e de parcelamento do solo usuais.

²⁵ Instrumento do Estatuto da Cidade, são zonas urbanas específicas que podem conter áreas públicas ou particulares, ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse público de promover a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra, para salvaguardar o direito à moradia.

A Dimensão Jurídica

Encerra a necessidade de promover o registro do parcelamento do solo e o registro da titulação de propriedade em favor do morador, e também se constitui numa seara de potenciais obstáculos para a regularização fundiária. Esta etapa significa, para muitos casos, a paralisação dos processos, pois esbarram nos entraves legais e nas discussões que envolvem o direito de propriedade, ainda latente nas bases do ordenamento jurídico brasileiro.

A regularização fundiária está diretamente relacionada com o princípio da relativização do direito da propriedade privada, ou seja, com a função social da propriedade, prevista na Constituição Federal e nos instrumentos que compõem a base da política urbana atual. Isto significa o potencial em romper com a concepção individualista do direito de propriedade imobiliária predominante em grande parte da doutrina jurídica e das interpretações dos tribunais. No entanto, Fernandes (2012) alerta sobre a resistência do paradigma civilista, de parte do meio jurídico nas decisões de posse quando se interpõem a ordem jurídico urbanística estruturada pela função social e o direito a propriedade, e se coloca ainda como um grande desafio a ser vencido.

Considerando o conteúdo de cada uma das dimensões presentes e o conjunto abordado pelo marco legal é possível confirmar a correspondência entre a Lei Federal 11.977/2009 (e alterações da 12.424/2011) e o conceito da Regularização Fundiária, quando comparados os dispositivos da legislação e as diferentes dimensões.

Esta afirmação pode ser constatada a seguir, no quadro desenvolvido, que objetiva identificar, no marco legal, o atendimento às dimensões urbanística, ambiental, social e jurídica. Promovendo-se o paralelo entre o teor dos dispositivos legais e sua natureza, a partir do entendimento do conteúdo das dimensões, temos:

Dispositivos da Lei 11.977/12.424	verificação da correspondência com as dimensões			
	urb	amb	soc	jur
Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios: I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;	X		X	
II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;			X	
III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;			X	
IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e			X	
V – concessão do título preferencialmente para a mulher.			X	
Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:				
I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;	X			
II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;	X			
III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;	X	X	X	
IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco,			X	
V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.	X			
Art. 52. Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.	X			

Dispositivos da Lei 11.977/12.424	verificação da correspondência com as dimensões			
	urb	amb	soc	jur
§ 1o A aprovação municipal prevista no caput corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, bem como ao licenciamento ambiental, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.	X	X		
§ 3o No caso de o projeto abranger área de Unidade de Conservação de Uso Sustentável que, nos termos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, admita a regularização, será exigida também anuência do órgão gestor da unidade.			X	
Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.	X	X		
§ 1o O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.			X	
§ 2o O estudo técnico referido no § 1o deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:			X	
I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;			X	
II – especificação dos sistemas de saneamento básico;	X	X		
III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;			X	
IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;			X	
V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;			X	
VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d' água, quando for o caso.		X	X	

Dispositivos da Lei 11.977/12.424	verificação da correspondência com as dimensões			
	urb	amb	soc	jur
§ 3o A regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente poderá ser admitida pelos Estados, na forma estabelecida nos §§ 1o e 2o deste artigo, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental correspondente, mantida a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município.				X
Parágrafo único. A realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo poder público, bem como sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis.	X	X	X	X
Art. 56. O poder público responsável pela regularização fundiária de interesse social poderá lavrar auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação.				X
§1o O autodedemarcaçãourbanísticadeveserinstruído com:				X
I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, número das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações mencionadas no inciso I do § 5o	X			X
II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis e, quando possível, com a identificação das situações mencionadas no inciso I do § 5o; e (Redação dada pela Lei no 12.424, de 2011)	X			X
III – certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.				X

Quadro 3 - Identificação das dimensões da Regularização Fundiária no marco legal . Fonte: autora

(1) Foram considerados os dispositivos que pudessem permitir a identificação das dimensões(2) Os dispositivos referem-se aos artigos e parágrafos que tratam da regularização fundiária no geral e, de forma específica, ao interesse social

2.3 O que significa que o cumprimento da Regularização?

As análises procedidas até aqui, sobre a base formada pelo marco legal, pelas definições conceituais e pelo referencial técnico publicado ²⁶ permitiram o entendimento sobre o conteúdo da regularização fundiária com o objetivo de compreender suas partes formadoras.

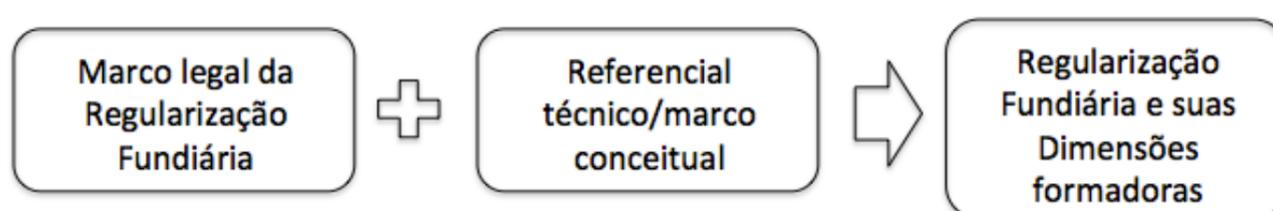


Figura 15 - Estudo sobre o conteúdo das Dimensões da Regularização Fundiária

Fonte: autora

O estudo, a ser apresentado neste item, deu sequência sobre a delimitação do universo referente a cada **dimensão** da regularização, compreendendo as **medidas** necessárias para seu atendimento e os seus diferentes **componentes**. A decomposição dos entendimentos a partir das dimensões, demonstrada pelo diagrama abaixo – Figura 4, proporcionou o estabelecimento detalhado e a distribuição do conjunto das **Ações Esperadas**, conforme será visto adiante.

Ressaltando que as **dimensões** correspondem ao conjunto maior em que a Regularização Fundiária se subdivide. Guardam as áreas do conhecimento sobre as quais é necessária a atuação que pretenda reverter o processo da irregularidade das ocupações, quais sejam: urbanística, ambiental, social e jurídica. Compreende-se ainda que, para o alcance de cada uma, cabe estabelecer as **medidas** básicas, que são as principais providências que devem ser tomadas para o atendimento à dimensão; definem os critérios ou parâmetros que qualificam a área a ser regularizada. As medidas por sua vez se aplicam a diferentes categorias ou partes, estabelecidas como

²⁶Cartilhas, manuais, cadernos de capacitação e experiências publicadas pelo Ministério das Cidades, órgãos estaduais e municipais de desenvolvimento urbano.

componentes, cujo agrupamento tem a pretensão de melhor elucidar cada **Ação Esperada** em que se desdobram.

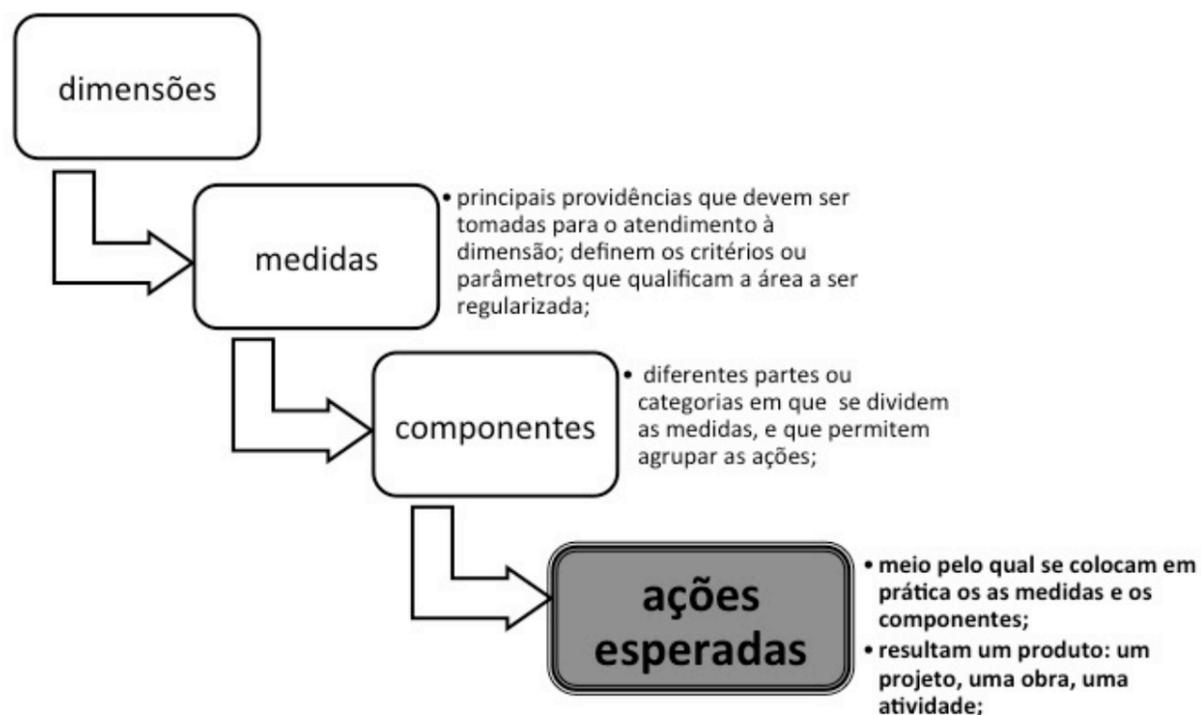


Figura 16 - Decomposição sobre o entendimento das Dimensões da RF para estabelecer as Ações Esperadas

Fonte: autora

2.3.1 Os Componentes e as Ações Esperadas da Dimensão Urbanística

É possível delimitar a dimensão urbanística da regularização fundiária como aquela que compreende essencialmente as questões do meio físico do lugar (ou meio construído). Ou seja, trata da necessidade de adequação dos elementos físicos (tais como, ruas, lotes, energia, água, dentre outros) da área ocupada. Entende-se adequação como atendimento das necessidades básicas das áreas ocupadas por meio de melhorias, reformas, construções e implementação de redes e serviços urbanos, por exemplo. É importante salientar que os procedimentos partem do princípio que a área está definida como ZEIS em Plano Diretor ou Lei Específica.

A apreensão do universo desta dimensão permite identificar três grupos de **medidas**, que por sua vez agrupam diferentes componentes, referentes à:

A.) adequação dos elementos do parcelamento do solo urbano (ruas, lotes, assim como a destinação de áreas para equipamentos públicos e para convívio e lazer)

Mediante a situação real da ocupação, providências precisam ser tomadas no sentido de qualificar o desenho urbano, permitindo condições de circulação, acesso, organização do uso do solo, inserção de equipamentos públicos e de áreas de convivência.

É preciso destacar que um dos princípios da regularização fundiária é a qualificação das áreas irregulares mantendo as características das ocupações existentes, aproximando o projeto da realidade e evitando, sempre que possível, remoções ou desocupações. Ampara esse princípio o instrumento das ZEIS, que flexibiliza as regras urbanísticas usuais e adequa os percentuais urbanísticos e demais normas às condições existentes da ocupação.

Daí a importância da caracterização do meio físico por meio de variados levantamentos de dados da situação fiel à ocupação (topográficos, sistema viário, lotes e edificações, dentre outros). Portanto, arrolam-se como componentes: (i.) dados e caracterização física; seguido dos demais componentes que especificam as demandas da adequação dos elementos do parcelamento do solo, que são (ii.) vias de circulação; (iii.) circulação de pedestres; (iv.) unidades imobiliárias (lotes) e (v.) área pública.

As ações correspondentes a cada um dos componentes serão explicitadas adiante.

B.) provisão de infraestrutura básica;

A Lei Federal n.º 11.977/2009, alterada pela Lei Federal n.º 12.424/2011, já no Art.5º, ainda que esteja fora do capítulo que trata diretamente da regularização fundiária, relaciona a *infraestrutura básica* à vias de acesso, iluminação pública, solução para esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, redes para ligações domiciliares de água e energia elétrica.

No capítulo específico, mais adiante, no Art. 51, estabelece que o projeto da regularização fundiária deve definir as medidas para adequação da infraestrutura básica. E, no Art. 55, atribui como responsabilidade do poder público, as obras de implementação de infraestrutura básica nos casos de regularização de interesse social,

conforme previsão da Lei Federal n.º 6.766/1979, alterada pela Lei n.º 9.785/1999. Esta por sua vez estabelece em seu Art. 2º, o seguinte:

§ 6º A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:

- I - vias de circulação
- II - escoamento das águas pluviais;
- III - rede para o abastecimento de água potável;
- IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Há quase um consenso na definição de infraestrutura básica, conforme o marco legal, com exceção da iluminação pública. Para efeito da organização dos dados deste Capítulo da pesquisa, consideram-se como componentes da medida os itens que condizem com o entendimento de *infraestrutura básica*: (vi) escoamento das águas pluviais/drenagem; (vii) soluções para o esgotamento sanitário; (viii) rede de água potável; (ix) rede de energia elétrica. O componente das vias de circulação ou vias de acesso está tratado na medida (A.), explicitada no item anterior. E a questão da iluminação pública está tratada como ação dentro do componente (ix) rede de energia elétrica, como será visto adiante na apresentação do conjunto geral das Ações.

C.) promoção da segurança, salubridade e conforto ambiental nas habitações;

A Dimensão Urbanística também requer que sejam tomadas providências no sentido de evitar as situações em que a ocupação possa representar riscos à integridade física dos moradores: deslizamentos, inundações, erosões, dentre outros. Nestes casos, as remoções, ou seja, a retirada das ocupações que estejam nestas condições, devem ocorrer mediante a previsão do local para o reassentamento e a reposição das unidades residenciais.

Outras circunstâncias também podem denotar risco aos moradores, mas não necessariamente requerem remoção e reassentamento, como por exemplo, a insalubridade ou a insegurança causadas por: ausência ou precariedades de instalações sanitárias, fragilidades construtivas ou estruturais, insuficiência de ventilação ou de proteções contra intempéries, entre outros. Estes casos demandam a

correção dos problemas e a atuação no nível da unidade residencial no sentido de garantir as condições favoráveis de habitabilidade²⁷.

Portanto, existe dentro da Dimensão Urbanística o componente (x.) unidades habitacionais, uma vez que orienta a medida que prevê a promoção da segurança física, a salubridade e o conforto ambiental às habitações sujeitas a necessidades por reposição ou por obras de melhorias

A definição das Ações Esperadas da Dimensão Urbanística

A partir da análise do conteúdo da Dimensão e de seus desdobramentos em Medidas e Componentes, tornou-se possível identificar de forma detalhada cada uma das Ações Esperadas da Dimensão Urbanística, conforme o quadro a seguir demonstra.

Antes, para melhor entendimento do quadro, é necessário retomar o conceito desenvolvido para efeito desta pesquisa: as Ações Esperadas são meios pelos quais a regularização fundiária de interesse social é colocada em prática. Elas traduzem o conceito, o marco legal e o entendimento técnico num produto, seja projeto, obra, atividade (que posteriormente serão objetos de avaliação e de mensuração para se determinar o encaminhamento e o cumprimento da regularização fundiária).

Dito isto, é importante destacar que se fazem presentes no desenvolvimento das Ações Esperadas, dentro da Dimensão Urbanística:

As **Ações Esperadas** são o conjunto formado pelas **Ações Básicas** – aquelas expressamente definidas principalmente pelo marco legal e pelas indicações presentes no material técnico; somadas às **Ações Desejáveis** – muito embora não estejam claramente apontadas pelo referencial utilizado, foram consideradas complementares às Básicas, e essenciais à qualificação do espaço. A Dimensão Urbanística possui: 03 (três) Medidas; 10 (dez) Componentes e 29 (vinte e nove) Ações Esperadas, sendo **11 (onze) Ações Básicas** e as demais, 18 (dezoito) as Desejáveis, a saber:

²⁷ Conceito que tanto pode ser aplicado ao conjunto urbano como à unidade habitacional: conjunto de condições que interferem na qualidade de vida e na comodidade dos moradores, bem como na satisfação de suas necessidades físicas, psicológicas e socioculturais. O conceito de Habitabilidade da Unidade Habitacional abrange a segurança, a salubridade e conforto ambiental: luminoso, térmico, acústico e tátil (DE ANDRADE, sd).

DIMENSÃO URBANÍSTICA	medidas	componentes	ações esperadas						total		
			ações básicas			ações desejáveis					
			ações básicas	ações básicas	ações básicas	ações desejáveis	ações desejáveis	ações desejáveis			
A. adequação dos elementos do parcelamento do solo urbano	i.	dados e caracterização física	au1	levantamento da área (topográfico)	au1a	aerofotogrametria			2		
			au2	cadastro físico (lotes, casas, limites, usos do solo, vias existentes)	au2a	geração de banco de dados associado ao cadastro social			2		
	ii.	vias de circulação	au3	definição do sistema viário, (re)adequação das larguras	au3a	pavimentação	au3b	implantação de transporte público	au3c	ciclovias	4
			au4	definição dos espaços de pedestres	au4a	calçamento	au4b	paradas de ônibus	au4c	mobiliário urbano_vias	4
	iv.	unidades imobiliárias (lotes)	au5	definição dos lotes e seus acessos	au5a	lotes para relocação				2	
	v.	área pública	au6	equipamentos urbanos: creche, escola, posto de saúde, posto policial	au6a	áreas de convívio e lazer: quadras poliesportivas, praças	au6b	áreas verdes	au6c	mobiliário urbano_espacos	4
B. provisão de infraestrutura	vi.	escoamento águas pluvial	au7	escoamento/drenagem	au7a	drenagem pluvial				2	
	vii.	soluções para o esgotamento sanitário	au8	fossa séptica/rede de esgoto	au8a	rede de esgoto	au8b	coleta de resíduos sólidos		3	
	viii.	água potável	au9	rede de água						1	
	ix.	rede de energia elétrica	au10	energia domiciliar	au10a	iluminação pública				2	
C. promoção da segurança, salubridade e conforto ambiental das habitações	x.	unidades habitacionais	au11	melhorias casas insalubres, inseguras	au11a	reposição da unidade habitacional	au11b	relocação unidade habitacional nova		3	
								total	29		

Quadro 4 – Ações Esperadas da Dimensão Urbanística. Fonte : autora

2.3.2 Os Componentes e as Ações Esperadas da Dimensão Social

A dimensão social da regularização fundiária possui grande relevância tanto em função do panorama que precedeu as bases do seu marco legal, inaugurado pelo Estatuto da Cidade (movimentos sociais pela reforma urbana, pelo direito a moradia, pela função social da cidade e da propriedade); quanto pelo reconhecimento, nos casos de interesse social, da gravidade das condições precárias de vida nas ocupações ilegais e das suas consequências sobre os temas urbanos da habitação, segurança pública, saúde, mobilidade, dentre tantos outros.

Esse relevo da questão social sustenta um dos princípios básicos da regularização fundiária que é a participação da população moradora. Nesse sentido, a Dimensão Social se caracteriza pela imprescindível interação com as demais dimensões e com o processo como um todo. Importante complementar que este tema consiste numa das faces mais controversas do processo, mais pela forma como é praticada do que pela relevância da participação social: um misto de ações genéricas sem distinção em relação a comunidade específica e ações realizadas no intuito de apenas cumprir etapa formal de contratos e alcançar o repasse de recursos destinados a esse fim. Desta forma, a comunidade fica limitada ao papel de destinatária das ações, ou seja, de objeto da regularização, quando deveria se constituir em sujeito da regularização. O objetivo principal do arranjo de componentes da Dimensão Social consiste, portanto, na busca de superar a formalidade do processo e aproximar de fato a regularização fundiária das comunidades envolvidas, seja na pactuação, no acompanhamento, seja também na avaliação.

Três medidas organizam o entendimento da Dimensão Social:

A.) Participação social

De acordo com a Lei nº 11.977, a participação social nos processos da regularização é obrigatória. Acrescentando ao que já foi explicitado acima, a estratégia principal para a participação deve ser o trabalho social amplo, cujo objetivo precisa transcender as atividades de assistência para garantir o diálogo entre a comunidade e as ações necessárias do poder público.

Apreendem-se dois principais componentes: (i) trabalho social: que tem o caráter constante, ou seja, prevê a participação e o engajamento da comunidade desde os

movimentos iniciais do processo, o desenvolvimento do projeto (precisa ser pactuado com os moradores), levantamentos físicos e sócioeconômicos, até a implementação das obras, equipamentos, titulação; (ii) caracterização sócioeconômica: a regularização requer conhecimento sobre os ocupantes e o perfil sócioeconômico da comunidade. Junto da caracterização física da ocupação, o cadastro da população moradora é a base de informações que ampara o projeto de demais ações.

B.) Integração social e econômica

A medida enquadra a necessidade de promover a inclusão da população moradora. Se um dos princípios da regularização fundiária é a manutenção da ocupação, então é preciso criar ou ampliar as condições de permanência dos moradores no local, evitando a rotatividade que alimenta o processo de produção da ilegalidade. Por não poder manter sua moradia na área regularizada, o morador busca alternativas para habitação, muitas vezes em outras áreas irregulares.

O componente (iii). promoção de emprego e renda; capacitação, educação, interação social, cultura, esporte e lazer, engloba os mecanismos estratégicos para possibilitar e incentivar a permanência da população. Tanto aquelas que viabilizam economicamente a moradia regularizada, a manutenção e os investimentos do morador, como as oportunidades de emprego, atividades geradoras de renda; cursos de capacitação; quanto aquelas em que se promovem as necessidades básicas da família – como acesso as creches e escolas e demais equipamentos públicos; as atividades de convívio social e aquelas que elevam a qualidade de vida da população, como culturais, esportivas e de lazer.

Diante do exposto, fica claro que a Dimensão Social não somente é a articuladora das outras dimensões – no sentido da abrangência e também da duração das suas ações que dependem da adesão da população moradora desde os primeiros movimentos o processo - mas assim como as demais, mostra que é fundamental a necessidade de articulação da regularização com outras políticas públicas.

C.) Segurança da ocupação

Outro princípio da regularização fundiária é a manutenção da ocupação e de seus moradores, resguardando alternativas de remoções e reassentamentos para algumas

situações muito específicas, dentre as quais, quando existe risco à população moradora (risco social) de deslizamento, inundação, erosões, contaminação de solo e outros.

O acompanhamento e o trabalho social para os casos de remoção e reassentamento, vão além das medidas e componentes acima apresentados de integração social e econômica da população. Nesses casos a regularização fundiária ocorre mediante a mudanças de localização da moradia ao mesmo tempo em que se requer trabalhar com as situações de maior vulnerabilidade da população. Então a medida (iv.) assistência específica à população em situação de risco refere-se a atuação do trabalho social sobre os casos onde parte da população será reassentada.

A ação para o reassentamento precisa promover a assistência aos moradores, no sentido de resguardar: primeiro, as relações de vizinhança, que muitas vezes estão relacionadas à rede formada pela comunidade que estabiliza de certa forma a segurança social, pois a localidade da moradia tende a agregar as relações com o emprego, a escola e as atividades sociais em geral; e segundo, é preciso o trabalho direcionado aos temas de risco à ocupação, que vão desde o processo educativo, de convencimento e de adesão da comunidade, até o plano de compensações que define as alternativas de reposição da unidade habitacional e de planejamento para prever a logística da remoção e reassentamento, intervalo esse que pode depender de cronogramas de obras e pode levar a necessidades de moradias provisórias, por exemplo.

A definição das Ações Esperadas da Dimensão Social

Valem para a proposição das Ações Esperadas da dimensão social as mesmas observações feitas na dimensão urbanística: a existência das Ações Desejadas (que se somam às Ações Básicas para definir as Ações Esperadas).

A Dimensão Social possui: 03 (três) Medidas; 04 (quatro) Componentes e 13 (treze) Ações Esperadas, sendo **08 (oito) Ações Básicas** e 05 (cinco) Desejáveis, a saber:

DIMENSÃO SOCIAL	medidas	componentes	ações esperadas				total		
			ações básicas		ações desejáveis				
A. participação social	i.	trabalho social	as1	reuniões e oficinas (periódicas, nas etapas do processo)			1		
			as2	material informativo			1		
	ii.	caracterização socioeconômica	as3	cadastro social	as3a	banco de dados associado ao cadastro físico	2		
B. integração social e econômica	iii.	promoção de geração de emprego e renda; capacitação, educação, interação social, cultura, esporte e lazer	as4	acompanhamento e assistência social (minimização de conflitos, apoio,	as4a	ações para a saúde e qualidade de vida	as4b	fortalecimento de lideranças locais	3
			as5	atividades para capacitação da população				1	
			as6	atividades para encaminhamento ao emprego ou geração de renda				1	
			as7	atividades para encaminhamento à escola	as7a	atividades culturais	as7b	atividades esportivas	3
C. segurança da população	iv.	assistência específica à população em situação de risco	as8	acompanhamento da relocação e reassentamento			1		
total						13			

Quadro 5 – Ações Esperadas da Dimensão Social. Fonte : autora

2.3.3 Os Componentes e as Ações Esperadas da Dimensão Ambiental

A dimensão ambiental guarda duas das principais frentes da atuação da regularização fundiária. Uma diz respeito a adequação da ocupação às fragilidades do meio e o atendimento à legislação ambiental. A outra diz respeito a manutenção do equilíbrio ambiental da área, no sentido de minimizar a pressão sobre os recursos naturais, no cenário da permanência da ocupação.

A partir disto, delineiam-se as duas medidas:

A.) Adequação do parcelamento do solo às condições naturais do sítio e à legislação

Tornar regular as ocupações irregulares requer tanto a adequação legal urbanística – como visto – quanto a ambiental, o que inclusive exige a articulação entre esses dois âmbitos (urbano e ambiental) como o caminho necessário para a proposição de soluções possíveis. Como já ponderado em item anterior, os conflitos com as regras ambientais se configuram dentre os principais entraves dos processos de regularização fundiária, principalmente nos casos de ocupações irregulares sobre áreas de proteção ambiental.

O primeiro componente identificado é a (i) coleta de dados e levantamentos da situação ambiental. A situação ambiental precisa estar caracterizada a fim de embasar as decisões de projeto, seja para a permanência da ocupação, seja para a desocupação parcial ou total, em função de fragilidade do meio (que muitas vezes também configura algum tipo de risco aos ocupantes, e neste caso, o marco legal é mais claro quanto à obrigação de providenciar as remoções).

A caracterização ambiental vale tanto para as áreas que são protegidas legalmente (áreas de proteção ambiental das diversas categorias previstas na legislação ambiental), quanto para as áreas em geral, visto que a ocupação desordenada e sem infraestrutura tende a pressionar os recursos e os elementos do meio natural.

De forma prática, o componente requer conhecimento sobre: as áreas legalmente protegidas, se houver, diretamente afetadas pela ocupação (dentro dos limites do assentamento) ou no raio de influência, que varia a depender da categoria

da área; e o estado de degradação dos recursos naturais (solo, água, lençol freático, vegetação). O caso específico das APP, como visto anteriormente, é tratada no âmbito do estudo técnico (procedimento necessário que visa sustentara regularização em tais áreas), em dispositivo previsto na legislação que estabelece alguns procedimentos necessários.

O segundo componente (ii) enquadramento à legislação ambiental organiza as ações que dizem respeito aos procedimentos decorrentes: do licenciamento (necessário previsto na legislação e que permite a vinculação, a depender da estrutura da administração municipal, ao procedimento da licença urbanística); da recomposição ambiental da área e recuperação de áreas degradadas, da compensação ambiental, no sentido de tentar equilibrar e mitigar os efeitos da ocupação e a pressão sobre os recursos naturais; e do controle e monitoramento ambiental, no sentido de evitar novos processos de degradação do meio.

A segunda medida **(B) Promoção do equilíbrio ambiental** vincula-se aos procedimentos que viabilizam a permanência da ocupação e que dependem substancialmente da adesão da população moradora. O componente (iii) conservação do meio visa a implementação de ações em prol das melhorias ambientais que viabilizam a regularização fundiária não são suficientes em prevenir novos desgastes do meio ou em garantir a segurança das moradias. O monitoramento, a prevenção e os cuidados cotidianos – com o apoio e participação da comunidade é que vão garantir a sustentabilidade da ocupação.

A definição das Ações Esperadas da Dimensão Ambiental

A Dimensão Ambiental possui: 02 (duas) Medidas; 03 (três) Componentes e 10 (dez) **Ações Esperadas**, sendo **08 (oito) Ações Básicas** e 02 (duas) Desejáveis, a saber:

DIMENSÃO AMBIENTAL	medidas	componentes	ações esperadas		total			
			ações básicas	ações desejáveis				
A. adequação do parcelamento do solo às condições naturais do sítio	i.	dados e levantamento da situação ambiental (áreas protegidas, degradação do meio)	aa1	caracterização ambiental da área		1		
			aa2	procedimentos específicos quanto a APP - estudo técnico	aa2a	proteção da APP remanescente	2	
		ii.	enquadramento à legislação ambiental (compensação e controle)	aa3	licenciamento ambiental (ou ambiental-urbanístico ou aprovação municipal)		1	
				aa4	retirada de ocupações (entulho, lixo, outros) de áreas onde não é possível regularizar		1	
				aa5	recuperação de áreas degradadas (plano de recuperação)	aa5a	destinação de áreas verdes e permeáveis	2
				aa6	controle de risco: controle de erosão, desmatamento		1	
B. promoção do equilíbrio ambiental	iii.	conservação do meio	aa7	atividades de educação ambiental		1		
			aa8	ações preventivas contra novas ocupações e deterioração do meio		1		
					total 10			

Quadro 6 – Ações Esperadas da Dimensão Ambiental. Fonte : autora

2.3.4 Os Componentes e as Ações Esperadas da Dimensão Jurídica

A dimensão jurídica relaciona-se com a questão fundiária propriamente dita, relativa a titularidade ou a posse da terra. Durante muito tempo foi (e ainda hoje é, muitas vezes) interpretada como a regularização fundiária de fato, uma vez que o termo usado guarda a referência à posse²⁸. A Dimensão Jurídica lida, portanto, com a regularização fundiária em sentido estrito: são os procedimentos que se aplicam a legalização da gleba ocupada irregularmente, que possibilitam o registro do loteamento e dos imóveis. Como já salientado da Dimensão Urbanística, é importante reiterar aqui que os procedimentos sistematizados nos conjunto de medidas, componentes e ações partem do princípio de que a área em questão foi declarada ou gravada como ZEIS.

A regularização em atendimento a esta dimensão pode ser distribuída em três medidas, quais sejam: a adequação situação da gleba (e que vai levar à estratégia da regularização da propriedade); a legalização do parcelamento do solo urbano; e a titulação dos imóveis no nome do morador ou a concessão de uso.

A) Adequação da situação da gleba

A titularidade e o registro cartorário original da área ocupada demarcam as etapas iniciais do processo e ajudam a definir as estratégias da regularização, como por exemplo, a definição do instrumento de transferência da propriedade, os procedimentos necessários, as etapas, entre outros. Lembrando que existem diferentes instrumentos e procedimentos para áreas públicas, da união ou de particulares. Importante salientar que

Desta forma, estabelecem-se os dois componentes associados à Medida: (i) Levantamento da situação fundiária e (ii) Análises para a definição da estratégia da regularização fundiária. Ambos organizam as Ações Esperadas que devem resultar em plantas e memoriais (de preferência georreferenciadas, conforme o Art. 56 da Lei n.º 11.977) que esclareçam os limites e confrontantes da gleba a ser regularizada, assim como o registro de propriedade oficial (que devem ser sobrepostos à poligonal da situação da ocupação). A definição da área como ZEIS (Zona de Especial Interesse

²⁸ *Fundiária* ou *fundiário* vem do latim *fundus* adjetivo relacionado à terreno (PINHO, 1998).

Social) ou a Demarcação Urbanística (introduzida pela Lei n.º 11.977) que introduzem e viabilizam o processo de regularização fundiária, dependem destas ações.

B) Adequação jurídica do parcelamento

Esclarecidas as bases fundiárias da área a ser regularizada, o projeto urbanístico de parcelamento do solo urbano, desenvolvido nos trâmites já delimitados pelas Ações Esperadas apresentadas na Dimensão Urbanística, acompanhado e pactuado com a população, precisa ser registrado no cartório junto da documentação preparada do levantamento fundiário.

Neste caso, não há desdobramentos da Medida, sendo o único componente (iii) legalização do parcelamento. O componente deve prever o Registro da legitimação de posse.

C) Distribuição de título de propriedade ao morador ou Concessão de uso

O projeto do parcelamento do solo urbano individualiza as unidades imobiliárias (lote com a moradia). Neste caso também não há desdobramentos da Medida, e seu componente (iv) legalização do imóvel, distribui os procedimentos jurídicos que concluem o processo, tanto de matrícula das unidades imobiliárias, quanto da emissão de títulos de propriedade em favor dos moradores.

A definição das Ações Esperadas da Dimensão Jurídica

A dimensão jurídica possui: 03 (três) Medidas; 04 (quatro) Componentes e 09 (nove) **Ações Esperadas**, a saber:

DIMENSÃO JURÍDICA	medidas	componentes	ações esperadas		total		
			ações básicas	ações desejáveis			
				Texto			
A. adequação da situação da gleba	i.	levantamento da situação fundiária	aj1	planta e memorial da área (medidas, confrontantes, número de matrícula, proprietário)	aj1a	planta georreferenciada	2
			aj2	planta de sobreposição do imóvel com a situação da área			1
	aj3	certidão de matrícula da área pelo registro de imóveis			1		
B. adequação jurídica do parcelamento	iii.	legalização do parcelamento	aj4	registro do projeto de parcelamento aprovado			1
C. distribuição de título de propriedade ao morador	iv.	legalização do imóvel	aj5	abertura de matrícula dos lotes			1
			aj6	concessão de uso/titulação e registro dos imóveis no nome dos moradores			1
					total	7	

Quadro 7 – Ações Esperadas da Dimensão Jurídica. Fonte : autora

A seguir, o quadro resumo das Ações Esperadas:



Quadro 8 – Resumo das Ações Esperadas

Neste capítulo foi possível estabelecer, tomando-se como base o marco conceitual da regularização, os instrumentos legais e o material técnico-institucional, um quadro referencial de ações práticas que representam o atendimento a regularização fundiária e às diferentes dimensões.

Compreende-se que a sistematização das Ações Esperadas encerra o conteúdo mínimo e desejável da regularização e é condição fundamental para que sejam estabelecidos os objetivos da política e o desenho dos programas governamentais. Pode permitir, ainda, que a este conjunto estejam alinhadas as definições e a delimitação do que se compreende como irregularidade e aquilo que deve ser mensurado nos censos oficiais, como explorado no capítulo anterior.

Mais especificamente para o tema central desta tese, as Ações Esperadas conformam o conjunto capaz de balizar a atribuição de mecanismos de avaliação da regularização fundiária. O próximo capítulo adentra o tema dos indicadores, com o objetivo de identificar quais são aqueles adequados para aferir os resultados da regularização, utilizando como referência a correlação com as Ações Esperadas.

[capítulo 3]

3. A sistematização de indicadores adequados à Regularização Fundiária

Este capítulo traz o tema dos indicadores, iniciando pelas abordagens conceituais e teóricas, por meio de fontes da literatura, com o objetivo de compreender o papel dos indicadores no âmbito das políticas e programas governamentais e especialmente, no âmbito da promoção da qualidade espaço urbano.

Adiante se procede ao estudo de diferentes bases de indicadores, consagrados na literatura técnica e utilizados por organismos internacionais: Agenda Habitat-ONU, Matriz da GEO-Cidades e indicadores do pós ocupação do Ministério das Cidades. Estas fontes trabalharam a construção de indicadores direcionados às temáticas urbanística e sócioambiental, com enfoques sobre o problema da ilegalidade e precariedade das ocupações de baixa renda, estreitamente vinculados, portanto, aos temas contidos pela regularização fundiária pluridimensional.

Já tendo sido identificado anteriormente, o conjunto de Ações Esperadas que fazem referência ao entendimento da regularização fundiária na base conceitual-legal, cabe, agora dispor de um conjunto de indicadores capazes de mensurar a efetividade do alcance dos objetivos intrínsecos a essas ações por meio de políticas públicas.

3.1 O papel dos indicadores no âmbito das políticas públicas e programas governamentais

O melhor desempenho de programas, maior aproveitamento dos recursos empregados, e por consequência, os avanços em determinada política, estão diretamente relacionados com o aumento do grau de racionalidade e com o uso de metodologias adequadas para a formulação e avaliação de programas (COHEN e FRANCO, 2013). Isto se torna possível a partir do estabelecimento de elementos formadores dos programas de maneira mais clara e melhor definida, que permitam o

seu acompanhamento, a medição dos resultados e sua avaliação. Devem existir boas condições para as mensurações que permitirão o acompanhamento da implementação, do desempenho do programa e por consequência, propor os ajustes que forem oportunos. Estas mensurações são dadas por **indicadores**.

“No campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente” (JANUZZI, 2005, pag. 138).

Os indicadores são, ao mesmo tempo, instrumentos gerenciais para controle, verificação e medição na administração pública; e uma ferramenta que permite o acompanhamento por parte da sociedade civil. Apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. O indicador representa um “recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma” (JANUZZI, 2003, 2005).

Kayano e Caldas (2001) organizam a conceituação de indicador a partir de três ideias: 1) o indicador não é um fim em si mesmo, mas um meio; 2) indicadores permitem medir, observar e analisar determinados aspectos da realidade e a comparação destes aspectos de variadas formas. Por exemplo: o indicador “qualidade de vida” pode demonstrar as mudanças em determinado município num período de dez anos ou comparar no mesmo período, municípios com perfis semelhantes; 3) indicadores são uma medida, sintetizam um conjunto de informações em um “número”, o que também permite medir fenômenos entre si, ou ao longo de determinado tempo.

Segundo Alvim, Castro e Zioni (2010), como os indicadores descrevem, por meio de números e dados num determinado contexto, tempo, lugar, de um ou mais aspectos da realidade, estão sempre sujeitos a questionamentos, pois a escolha de tais aspectos podem ser influenciadas por opções políticas (posicionamentos ideológicos) ou recortes teóricos, por exemplo.

Por isso é importante compreender que, enquanto reveladores de dimensões da realidade, subordinados à construção e interpretação, os indicadores auxiliam na identificação de determinados aspectos, mas não substituem análise qualitativa do fenômeno em questão (KAYANO & CALDAS, 2001).

A bibliografia apresenta várias formas de classificação de indicadores, a partir de diferentes critérios. De forma geral, a distinção entre os “tipos” de indicadores leva em consideração a forma de expressão dos resultados que pode ser desde a mais racional, direta e numérica, até a que exige certo grau de subjetividade e sofisticação para a leitura e interpretação. A seguir, alguns exemplos que demonstram a vasta categorização proposta pelos seguintes autores:

- Kayano e Caldas (2001): **simples** – descrevem imediatamente um determinado aspecto da realidade; **compostos** – apresentam, de forma sintética, um conjunto de aspectos da realidade e permitem comparações.
- Januzzi (2005), apresenta a diferença entre os indicadores **analíticos** e **sintéticos** e, como os termos já sugerem, o primeiro mostra o compromisso com a expressão mais analítica e o segundo, de síntese do indicador. *Taxa de evasão escolar, taxa de mortalidade infantil, taxa de desemprego* são medidas comumente empregadas para análise de questões sociais específicas a diferentes campos. *Índice de Preços ao Consumidor* e *Índice de Desenvolvimento Humano* procuram sintetizar várias dimensões empíricas da realidade.
- Cohen e Franco (2013), diferenciam os **diretos** – traduzem a obtenção do objetivo específico em relação de implicação lógica (*se reduzir a repetência é objetivo educacional então sua definição já determinou o indicador*); enquanto os **indiretos** – devem ser construídos (*se aumentar a participação comunitária é o objetivo de um projeto, então metas e indicadores surgem da mesma forma que a participação se expressa*).

Quanto a relação entre meta e indicador Cohen e Franco (2013) definem que se trata de caráter probabilístico, não de implicação lógica, assim é conveniente incrementar o número de indicadores de uma meta para aumentar a probabilidade de conseguir uma medição adequada (tantos quanto forem necessários). Como esquematizado abaixo:

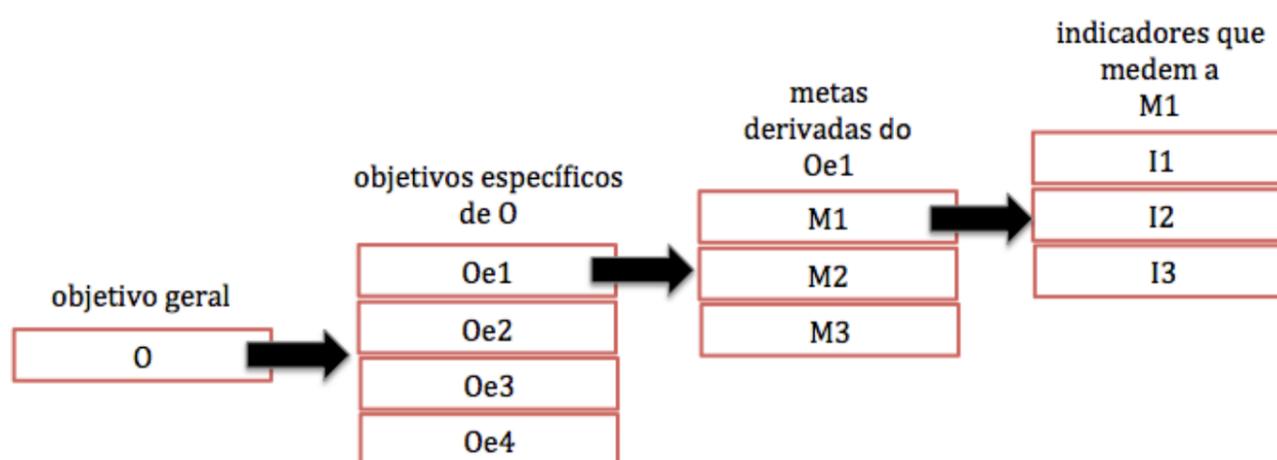


Figura 17 – Relações entre indicadores e elementos formadores do programa

Fonte: Baseado em Cohen e Franco, 2013

Uma outra lógica de classificação é a diferenciação dos indicadores entre indicador-insumo, indicador-processo, indicador-resultado e indicador-impacto (OMS, 1996; COHEN & FRANCO, 2013).

Os **indicadores-insumo** correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social. Os **indicadores-resultado** são aqueles mais propriamente vinculados aos objetivos finais dos programas públicos. Os **indicadores-impacto** referem-se aos efeitos e desdobramentos mais gerais, antecipados ou não, positivos ou não, que decorrem da implantação dos programas. Os **indicadores-processo** ou fluxo são indicadores intermediários, que traduzem, em medidas quantitativas, o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para a obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-resultado e indicadores-impacto (Januzzi, 2005).

Antico e Januzzi (2014, 2005, 2002) mostram que os indicadores, obedecendo a diferentes tipos e propriedades, se dividem em todas as etapas do ciclo da política pública e dos programas governamentais. Esta classificação interessa bastante à abordagem deste trabalho e ocorre da seguinte forma:

Indicadores para o diagnóstico (conhecimento do problema) – necessários indicadores de boa confiabilidade, validade e desagregabilidade, que permitam: um retrato amplo e detalhado da situação vivenciada pela população para orientar; mostrar as questões prioritárias a atender; as estratégias e ações a desenvolver. Os

indicadores usados nesta etapa são construídos, em geral, a partir dos Censos Demográficos ou pesquisas amostrais multitemáticas (como as PNADs – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios).

Indicadores para a formulação e seleção de alternativas – indicadores que orientem a tomada de decisão, num conjunto mais reduzido, selecionados a partir dos objetivos norteadores. “Indicadores Sintéticos” podem ter maior aplicação, na medida em que oferecem ao gestor uma medida-síntese das condições de vida, vulnerabilidade, desenvolvimento social de municípios, estados ou outra unidade territorial de implementação de programas.

Indicadores para a implementação – indicadores de monitoramento, que devem primar pela sensibilidade, especificidade e, sobretudo, pela periodicidade com que estão disponíveis. E ainda, que permitam espelhar o processo de execução dos programas.

Indicadores para a avaliação – indicadores que permitam o cumprimento dos objetivos e o grau de alcance das metas, verificando assim a **eficiência**, **eficácia** e **efetividade** do programa. Estes três termos aparecem com bastante frequência no tema da avaliação das políticas públicas e programas governamentais. Entende-se como **eficiência**, a análise econômica-financeira onde se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto; **eficácia** é o grau em que são alcançados os objetivos ou a relação entre alcance de metas e tempo; **efetividade** é a relação entre os resultados e o objetivo ou o impacto das ações (COHEN & FRANCO, 2013).

Para efeito desta pesquisa fica compreendido que os indicadores se aplicam: 1) para a consolidação de diagnósticos e para o conhecimento e delimitação do PROBLEMA; 2) para subsidiar e amparar o desenho de POLÍTICAS e PROGRAMAS; 3) para o MONITORAMENTO e AVALIAÇÃO das ações.

Interessa para o desenvolvimento do trabalho o enfoque sobre os tipos de indicadores que correspondem ao monitoramento e à avaliação tendo em vista que neste recorte se enquadram os resultados e alcances das ações e programas.

3.1.1 Os indicadores e os procedimentos de monitoramento e avaliação

Como já mencionado, algumas críticas recaem sobre os procedimentos de avaliação que, às vezes, assumem um formato limitado ao acompanhamento de atividades e de produtos, deixando de fora a mensuração de resultados e impactos. Neste caso, fica a desejar a verificação do grau de êxito dos programas, e, conseqüentemente, o efeito de retroalimentação sobre o desempenho dos mesmos tende a ser mínimo (VILLAROSA, 2010).

Daí a importância do estabelecimento de indicadores nos diferentes estágios do ciclo dos programas e políticas, que amplia as possibilidades de um melhor acompanhamento, ou seja, melhores monitoramento e avaliação. O sistema de indicadores adequado ao processo de avaliação e monitoramento, permite a identificação dos avanços e dos entraves que se colocam para as diferentes etapas dos programas governamentais.

No que concerne aos conceitos atribuídos ao termo, segundo Holanda (2003), em “sentido lato, *avaliar* significa julgar, estimar, medir, classificar, ordenar, ponderar, aferir ou analisar criticamente o mérito, o valor, a importância, a relevância ou a utilidade de algo ou alguém”. Em um sentido estrito, conforme a abordagem desta pesquisa, “avaliar é determinar o mérito e a prioridade de um projeto ou de um programa social, geralmente financiado com recursos públicos e voltado para resolver um determinado problema econômico ou social”.

Cunha (2006) destaca que este tipo de avaliação implica estudos sistemáticos, conduzidos periodicamente ou *ad hoc*, para analisar quão bem um programa está funcionando. O conceito avaliação pode ser definido de diferentes maneiras, mas traz a intenção de comparar um padrão almejado com a realidade (ALVIM, CASTRO e ZIONI, 2010).

Monitoramento é o processo contínuo de coleta e análise da informação para verificar o desempenho de um programa ou projeto, mais vinculado ao gerenciamento dos processos na etapa de implementação, por exemplo: busca determinar se os recursos são adequados, se o plano de trabalho foi cumprido, se as demais atividades foram executadas, se os produtos foram elaborados.

Avaliação é a averiguação mais episódica, cuja modalidade pode variar de

acordo com determinados fatores, como será visto adiante. Documenta de que maneira se deu o funcionamento do programa ou projeto e ainda é capaz de explorar os resultados inesperados e não previstos, ou seja, pode incorporar as lições aprendidas ao processo de tomada de decisão ou de formulação (VILLAROSA, 2010).

Ainda que sejam processos diferenciados, estão intimamente relacionados e configuram um ciclo: o monitoramento utiliza indicadores para adquirir dados e informações que servem para alimentar o processo de avaliação; enquanto a avaliação fornece as lições que irão exigir maior qualificação do monitoramento (GHENO, 2009).

Existe uma grande variedade nas categorias de avaliação, definidas de acordo com critérios diversos. Uma destas categorias se dá em função do momento em que se realiza a avaliação e apresenta algumas modalidades bastante difundidas dentre os autores.

A classificação dos tipos de avaliação se aproxima da classificação dos indicadores vistos em Antico e Januzzi (2014, 2005, 2002), mostrado anteriormente, e demonstra que também os procedimentos de avaliação se estendem ao ciclo de implementação da política ou do programa.

Avaliação ex-ante: realizada antes do início do projeto e tem por finalidade proporcionar critérios racionais para a decisão de implementar ou não o projeto ou programa. Trata-se de uma avaliação que procura medir a viabilidade do programa a ser implementado, no que diz respeito a sua relação “custo-benefício” ou “custo efetividade” (COHEN e FRANCO, 2013; CAVALCANTI, 2006). Ou seja, abrange a análise de relevância e viabilidade política, técnica, financeira e institucional; assim como a construção da linha de base (VILLAROSA, 2010).

Outros autores ainda denominam para este momento a **avaliação diagnóstica:** realizada antes da ação ou da implementação, pode identificar prioridades e parâmetros para a comparação posterior (BELLONI et al, 2000 apud ALVIM, CASTRO e ZIONI, 2010); ou, precede o desenho de um projeto, identificando o problema e suas possíveis soluções (VILLAROSA, 2010).

Avaliação ex-post: consiste em avaliar projetos em andamento ou concluídos, denominando-os avaliação de processo ou contínua e avaliação terminal ou de impacto, respectivamente.

Avaliação de processo ou contínua determina em que medida os componentes de um projeto contribuem com os fins almejados e procura identificar as dificuldades (COHEN e FRANCO, 2013). Também denominada **avaliação processual** (BELLONI et all, 2000 apud ALVIM, CASTRO e ZIONI, 2010); **avaliação durante** (VILLAROSA, 2009) ou **avaliação formativa** (BARROS SILVA, 1999 apud ALVIM, CASTRO e ZIONI, 2010; CAVALCANTI, 2006); aquela que procura investigar como o programa funciona (observação das etapas, mecanismos, processos e conexões), quais são as estratégias utilizadas para o alcance dos resultados, ou seja, procura articular os meios com os fins, estabelecendo dessa forma sua consonância ou incompatibilidade. Está concentrada no processo ao invés dos resultados.

Avaliação terminal ou de impacto busca determinar em que medida o projeto alcança seus objetivos e quais os efeitos secundários previstos e não previstos (COHEN e FRANCO, 2013). Outras definições similares, como, **avaliação global** (BELLONI et all, 2000 apud ALVIM, CASTRO & ZIONI, 2010); e **avaliação somativa** (BARROS SILVA, 1999 apud ALVIM, CASTRO e ZIONI, 2010; CAVALCANTI, 2006); que se interligam às etapas posteriores à implementação do programa. Enfoca o alcance dos resultados, verificando a efetividade e os impactos , assim como possibilita organizar as lições aprendidas.

Buscando a aproximação dos entendimentos tanto: 1) com relação aos diferentes tipos de indicadores, quanto 2) à classificação das diferentes atribuições dos processos de avaliação, é possível esquematizar a correspondência entre 1 e 2 da seguinte forma:

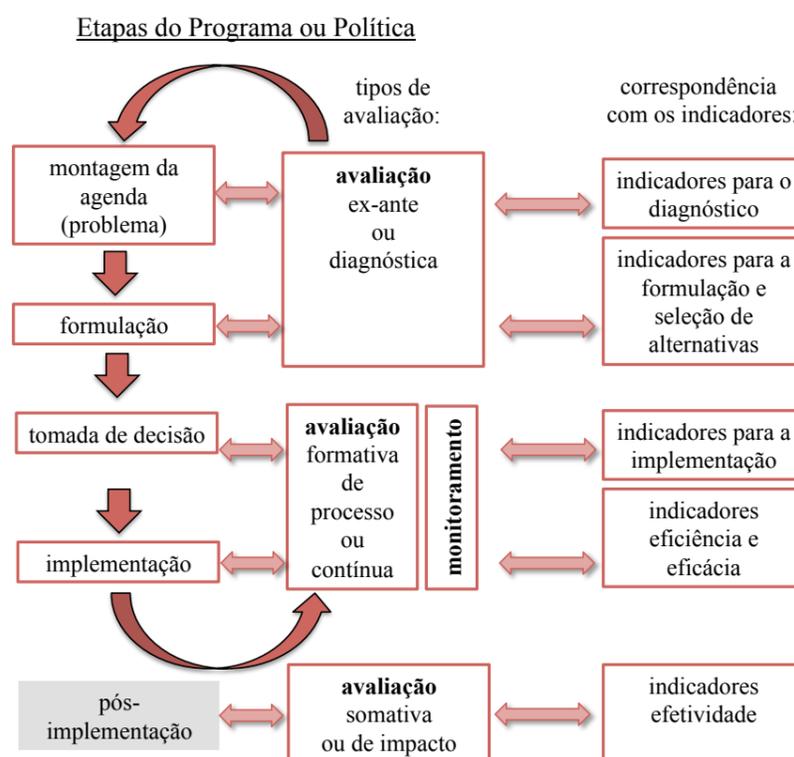


Figura 18 – Correspondência entre os tipos de avaliação e indicadores

Fonte: autora

3.1.2 Indicadores voltados à temática urbana

Os princípios fundamentais do direito difuso, no sentido de estabelecer o bem-estar coletivo acima do individual, são inerentes ao campo das políticas públicas. Muitos autores exploram as variadas características dos diferentes “segmentos” das políticas, ao mesmo tempo em que alertam sobre a sutileza e a imprecisão dos limites que os separam. Como o que ocorre com a distinção entre a política econômica e a social e a ambiguidade nas definições de cada uma; exemplo dado por Cohen e Franco (2013). É comum observar o tratamento das políticas urbanas dentro do contexto mais amplo das políticas sociais.

Hofling (2001) considera que as políticas sociais se referem a ações que determinam o “padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento econômico”.

As políticas sociais possuem suas origens nas necessidades de resposta aos movimentos populares que emergiram do período pós revolução industrial, fim do século XIX, e aos conflitos surgidos entre capital e trabalho. Período este que também

representa o grande crescimento urbano europeu e os primeiros grandes problemas das cidades no hemisfério norte.

Segundo Cohen e Franco (2013), o aumento do interesse dos governos da América Latina em relação a alocação de programas sociais, desde os anos 1980, é derivado da tentativa de se evitar situações de instabilidade política que podem ser detonadas por explosões de violência social decorrentes das más condições de vida da população. A observação se aplica diretamente à políticas sociais, mas a mesma análise pode ser reportada para o caso das políticas urbanas.

Kato et al. (2010) também atribuem ao cenário da ampliação das desigualdades sociais e dos desequilíbrios de várias ordens, a emergência da questão urbana como central e de convergência com os problemas sociais, ao mesmo tempo em que coloca-se no contexto da construção de uma nova abordagem da cidadania e de novas práticas de participação social democrática.

Segundo Preteceille (1990), as políticas urbanas sofreram no decorrer dos últimos anos evoluções importantes que devem ser analisadas levando-se em conta suas complexas ligações com as mudanças sociais (e econômicas), não somente no sentido de que refletem estas mudanças, mas partindo do pressuposto de que elas reagem e influenciam de volta os processos. Evolui de uma abordagem mais operacional para integrante do processo de desenvolvimento com procedimentos que orientam a ação do poder público em relação a um conjunto de demandas sociais ou necessidades inerentes aos aglomerados urbanos. Têm por objeto as práticas sociais que se expressam e ocorrem, sobretudo, no nível das questões locais que afetam a vida cotidiana das pessoas (ALVIM et al., 2013). Seus efeitos provocam, portanto, transformações na estruturação do ambiente construído.

É possível concluir que as políticas urbanas são aquelas particularmente voltadas para os processos de produção, reprodução, transformação e apropriação do espaço urbano. Este universo abrange, por exemplo, infraestrutura, mobilidade, serviços e equipamentos urbanos e habitação, dentre outros. É necessário incluir neste conjunto as questões e demandas sociais inerentes a estas dinâmicas.

O desenvolvimento de indicadores para uso no planejamento e em políticas urbanas é relativamente recente e ganhou alguma força a partir dos anos 1990, principalmente nos Estados Unidos e Canadá (HOERING e SEASONS, 2005; COBB e

RIXFORD 2005 apud GHENO 2009). Gheno (2009), com base em Holden (2006), Talen (1996) e Innes (1990), ressalta que, no entanto, seu uso efetivo ainda é escasso, e dentre os fatores que podem ser atribuídos ao problema, figura o caráter amplo e genérico que comumente delinea a definição de indicadores urbanos, como por exemplo, termos como 'desenvolvimento sustentável' e 'qualidade de vida', que carecem de maior delimitação para funcionarem como tal.

Estes princípios para indicadores urbanos tiveram origens em eventos internacionais expressivos que significaram marcos para o tema trazendo a tona: os desgastes ambientais urbanos, a pobreza e a qualidade de vida precária em assentamentos humanos, os desequilíbrios urbanos e a poluição, crescimento desordenado das cidades, desigualdades, dentre outros.

Estes eventos significaram não somente a elevação do tema sobre os graves problemas ambientais, que direta ou indiretamente, atingem o meio urbano acarretando as perdas econômicas e males sociais que reforçam a precariedade das cidades, mas também, e principalmente para o que se aqui estuda, pelos resultados que produziram em meio a relatórios com dados, diagnósticos e bases para a consolidação de indicadores a serem aplicados em diferentes realidades. Ligados as Nações Unidas instituições como o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), HABITAT (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos) e PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), lançaram luzes sobre a importância de sua aplicação para efeito de identificação de problemas leitura, acompanhamento e comparação das soluções, e dos avanços da atuação sobre a realidade urbana.

A pesquisa se apoia nestas duas bases de indicadores internacionais, a Agenda Habitat-ONU e a Matriz da GEO-Cidades- ONU/PNUMA, somadas a uma terceira base nacional, a Matriz de indicadores do pós-ocupação do Ministério das Cidades. Tendo em vista que estas fontes construíram indicadores direcionados às temáticas urbanística e sócioambiental, com enfoques sobre o problema da ilegalidade e precariedade das ocupações de baixa renda, portanto, estreitamente vinculados aos temas contidos na regularização fundiária pluridimensional, permitiram subsidiar a identificação e a seleção indicadores adequados à mensuração das Ações Esperadas, conforme se apresenta a seguir.

INDICADORES DA UN-HABITAT

A atual base dos indicadores do *Global Urban Indicators*– Indicadores Urbanos Globais (2009), está ancorada nas questões-chave da Agenda Habitat, interligando-as com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs).

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio adotados pelos países membros da ONU no ano de 2000 estabelecem metas para o mundo inteiro, visando reverter problemas que afetam a qualidade de vida das pessoas. São questões relacionadas com a redução da pobreza, melhorias a saúde, a igualdade de gênero, educação e sustentabilidade ambiental. A comunicação oficial dos ODM, mostrada na ilustração a seguir, apresenta as oito temáticas que representam as frentes de atuação da Organização.



Figura 19 - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio/*Millenium Development Goals*

Fonte: <http://www.un.org/millenniumgoals>

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos UN-HABITAT foi criada em 1975, no âmbito de uma Assembléia Geral, para coordenar atividades no campo dos assentamentos humanos. É responsável por promover o desenvolvimento social e ambientalmente sustentável, tendo como meta principal assegurar moradia adequada, considerando habitação no seu sentido mais amplo.

O UN-HABITAT tem a responsabilidade de ajudar os Estados-Membros a monitorar e a atingir a meta "Cidades sem Favelas", que foi inserida inicialmente como "*Target 11*", dentro do Objetivo do Milênio 7 "Garantir a sustentabilidade ambiental". A versão revista do quadro de acompanhamento dos ODM, feita a partir

de janeiro de 2008, a meta passa a ser conhecida como 7D – “Slum Target” ou “Alvo Favelas” (em tradução livre), que estabelece "até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.

O quadro a seguir mostra o conjunto de Metas vinculadas ao Objetivo 7:

Objetivo 7 "Garantir a sustentabilidade ambiental"	Meta 7.A: Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais
	Meta 7.B: Reduzir a perda de biodiversidade e alcançar, até 2010, uma redução significativa na taxa de perda
	Meta 7.C: Metade, até 2015, a proporção da população sem acesso sustentável à água potável e ao saneamento básico
	Meta 7.D: ALVO FAVELAS Alcançar, até 2020, uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados

Quadro 9 - Metas vinculadas ao Objetivo 7

Fonte: autora

A visão holística promovida pela UN-Habitat a respeito da atuação sobre as favelas se reflete tanto na descrição da Meta, quanto na proposta de integrar os indicadores aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de maneira mais abrangente. A Meta é apresentada como uma dentre as várias outras que compõem o quadro geral e que precisam ser trabalhadas em conjunto em prol do desenvolvimento urbano.

“Melhorar a vida dos moradores de favelas é algo que será alcançado quando considerado o quadro geral. É preciso considerar as outras facetas do problema através dos outros objetivos e metas. As condições dos moradores de favelas não melhorarão em todo o mundo, se não forem tomadas medidas a fim de erradicar a pobreza e a fome (Objetivo 1), para reduzir a mortalidade infantil (Objetivo 4), combater o HIV-AIDS (Objetivo 6) e parcerias pelo desenvolvimento econômico e social (Objetivo 8).

A UN-HABITAT tem como uma de suas atividades o monitoramento sobre a implementação da **Agenda HABITAT**, em níveis locais, regionais, nacionais e internacionais. A Agenda HABITAT por sua vez, trata do documento resultante da segunda conferência sobre cidades - Habitat II - em Istambul (1996), inicialmente implementada como uma plataforma de princípios capazes de nortear práticas para a

redução da pobreza e para a promoção de desenvolvimento sustentável. Hoje, como resultado de atualizações em sua estrutura organizacional a UN-HABITAT e a Agenda têm, dentre seus principais temas de atuação, os assentamentos irregulares, a habitação de forma geral e a regularização fundiária.

O conjunto dos indicadores urbanos deste contexto foi criado em 1993, no âmbito de um programa com o objetivo de analisar uma ampla gama de questões urbanas. Tal programa produziu dois principais bancos de dados, datados de 1996 e 2001, componentes do sistema “Global Urban Indicators”, utilizados na Conferência Habitat II.

A atual base de dados do Global Urban Indicators foi formulada para monitorar as questões-chave da Agenda Habitat acrescida do ODM – Alvo Favelas. A base de desenvolvimento dos indicadores da Agenda Habitat, remete as Resoluções 15/6, e 17/1 da Comissão das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (SILVA et al, 2011).

O conjunto está amplamente explicado no documento “Urban Indicators Guidelines – Better Information, Better Cities (2009)”. Os indicadores foram desenvolvidos com base em capítulos que abordam temas abrangentes, com bastante semelhanças à multidisciplinaridade da regularização fundiária: habitação, desenvolvimento social e erradicação da pobreza, planejamento ambiental, desenvolvimento econômico, governança, além do tema específico das favelas, dos ODM, acrescido como capítulo final.

Os capítulos são subdivididos em objetivos e para estes são associados um ou mais indicadores. Para cada indicador são apresentados os conceitos e definições, a metodologia de coleta e a forma de tabulação dos dados levantados, a aplicação sobre a questão de gênero, as limitações e possíveis dificuldades, além do nível ou da esfera de aplicação, fundamentais em promover o entendimento do conjunto.

Os indicadores da Agenda Habitat se agrupam em três categorias conforme suas diferentes características: (i) aqueles mais diretos que se expressam por questões objetivas, por exemplo, por meio de números, porcentagens e proporções; (ii) aqueles

que também são diretos mas que requerem respostas “sim” e “não”; (iii) e os que se aplicam com a finalidade de análise ou avaliação de questões mais complexas²⁹³⁰.

INDICADORES DA METODOLOGIA GEO CIDADES - PNUMA

O projeto GEO Cidades, vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), tem como objetivo trabalhar sobre a interação entre o desenvolvimento urbano e o meio ambiente, subsidiando governos locais, cientistas, formuladores de políticas públicas e o público em geral com informações que auxiliem o planejamento e na gestão urbano-ambiental.

A metodologia GEO Cidades trata da análise da interação entre o desenvolvimento urbano e o meio ambiente, por meio do uso da matriz PRESSÃO – ESTADO – IMPACTO E RESULTADO (PEIR). A matriz PEIR é um instrumento analítico, cuja organização lógica permite coletar, identificar e avaliar a dinâmica de interação dos fatores que atuam sobre o meio ambiente. Segundo o documento Metodologia Para a Elaboração de Relatórios (2004), existe uma correlação lógica entre os componentes, daí a concepção em forma de matriz:

A *Pressão* busca identificar as causas, a forma como ocorrem determinados desgastes e as diferentes forças econômicas e sociais atuantes nestes processos, como o crescimento da população, o consumo e a pobreza. Ou seja, a pergunta que se coloca é: quais os fatores exercem a pressão sobre o meio em análise?

O componente *Estado* estabelece a situação do meio em resposta às forças que atuam e exercem as pressões.

Por *Impacto* entende-se o efeito produzido pelo meio ambiente sobre aspectos como a qualidade de vida e a saúde humanas, sobre o próprio meio ambiente, sobre o ambiente construído, e sobre a economia urbana.

²⁹ A versão anterior da publicação Urban Indicators Guidelines (2004), apresenta a classificação de indicadores-chave; indicadores check-list e indicadores extensivos para esta subdivisão, mas não a resgata no documento atualizado, utilizado pela pesquisa.

³⁰ Assim como no documento anterior, os indicadores eram agrupados em dois clusters. GRUPO A: indicadores a serem obtidos a partir de censos e pesquisas nacionais, incluindo Pesquisas de Demografia e Saúde e Pesquisas por Agrupamento. GRUPO B: indicadores a serem obtidos a partir de outras fontes, como registro oficial e estudos publicados de instituições governamentais, conselhos e agências de habitação, empresas estatais de serviços, instituições financeiras, a polícia, as ONG, bem como a utilização de estimativas informadas feitas por pequenos grupos de peritos em questões específicas.

A questão colocada para o componente *Resposta* faz uma inflexão ao olhar para o futuro ao procurar compreender o que acontecerá com o meio em análise se não houver atuação agora. Entende-se as ações coletivas ou individuais que atenuam ou previnem impactos ambientais negativos, corrigem os danos causados ao meio ambiente, preservam os recursos naturais ou contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população local.

Pela natureza da matriz e da lógica consolidada pela metodologia, o enfoque maior está sobre a dimensão ambiental. Entretanto tem como princípio aferir o impacto da urbanização sobre o meio ambiente, especialmente sobre os recursos naturais e os ecossistemas locais. Nesta relação urbano e ambiental considera como forças motrizes dos impactos, três componentes: 1) demográfico, 2) econômico e 3) a ocupação territorial.

Por aproximar o debate entre a urbanização e o meio ambiente a perspectiva de análise desta metodologia se aproxima bastante da realidade urbana e ambiental das ocupações irregulares de baixa renda, uma vez que exercem enorme pressão no meio, seja pela falta de infraestrutura e pela urbanização desordenada, seja por ocuparem, em muitos casos, áreas de fragilidades ambientais.

A aplicação da metodologia da matriz PRESSÃO – ESTADO – IMPACTO E RESULTADO está baseada num conjunto de indicadores específicos. Os indicadores sistematizados pelo Projeto GEO Cidades possuem como fontes os trabalhos desenvolvidos por organismos como a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (UNCSD) e a Organização para Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OECD).

Segundo o documento de referência desta pesquisa, como são adotados por instituições de alcance mundial, os indicadores cobrem uma ampla variedade de situações ambientais e beneficiam-se de uma aplicação regular e sistemática, de um grau de comparabilidade maior, do qual resulta também um maior grau de confiabilidade.

Alguns critérios balizam a disponibilização dos indicadores e parecem validar as qualidades acima mencionadas:

1) *Relevância política e de utilidade para o usuário*: fornecer um quadro representativo das condições ambientais, das pressões sobre o meio ambiente e das

respostas da sociedade. Ser simples, de fácil interpretação e demonstrar as tendências ao longo do tempo. Ser sensível às mudanças no meio ambiente e às atividades humanas relacionadas. Proporcionar uma base para comparações internacionais. Ser aplicável a questões ambientais nacionais e/ou regionais de importância nacional.

2) Consistência analítica: refletir corretamente as prioridades das políticas públicas. Ter fundamentos científicos e técnicos. Ser baseado ou fundamentado em padrões internacionais e num consenso internacional sobre a sua validade.

3) Mensurabilidade: ser adequadamente documentado e de reconhecida qualidade, numa relação custo/benefício razoável. Ser periodicamente atualizado de acordo com os procedimentos adequados.

4) Fácil compreensão: permitir a todos os usuários interpretações e percepções semelhantes. Ser transparente, isto é, de fácil compreensão para usuários com distintos graus de compreensão e informação.

5) Confiabilidade: ter credibilidade técnico-científica. Ter origem em instituições de reconhecida capacidade e confiabilidade técnicas.

6) Transversalidade/universalidade: poder ser utilizado para conhecer as tendências de diferentes fenômenos, e, ao mesmo tempo, permitir fazer comparações entre diversas realidades locais.

7) Disponibilidade: estar disponível e apresentar, de preferência, séries históricas na escala territorial de análise que permitam compreender o comportamento do fenômeno no tempo.

Os indicadores estão distribuídos conforme a matriz PEIR, o que o documento denomina de “tipos”: indicadores de Pressão, indicadores de Estado, indicadores de Impacto e indicadores de Resposta.

Auxiliam a compreensão sobre a aplicabilidade e a abrangência dos indicadores, o conteúdo descritor que introduz e especifica cada um, tais como: os princípios que embasam a justificativa sobre a importância daquela medição; a forma de inferição dos dados; as medidas e unidades; os formatos espaciais para representação dos dados (mapas/tabelas); as referências a recursos metodológicos; os objetivos; as metas, valores e referências; exemplos de aplicação.

INDICADORES DA MATRIZ DE INDICADORES PARA PÓS-OCUPAÇÃO – MINISTÉRIO DAS CIDADES

A matriz foi elaborada pelo Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – IEE – PUC/SP contratado pelo Programa HABITAR BRASIL/BID – HBB, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, para atender as exigências do Programa e objetivando sua utilização em avaliações de outros programas semelhantes na esfera do Ministério das Cidades. Foi formalizado através de um trabalho colaborativo, em 2004, que contou com a participação de diferentes setores: acadêmico, técnicos e representantes do setor privado.

A metodologia está orientada à fase pós-ocupação, ou seja, enfoca a adaptação da localidade, antes irregular, após os processos de regularização. A avaliação está estruturada sobre os resultados alcançados, os impactos e a satisfação dos moradores.

Ocorre que a ocupação das áreas irregulares é pré-existente às etapas de projeto e de implementação de obras. Então, o termo *pós-ocupação*, utilizado como base da metodologia, deve ser interpretado como um conjunto de transformações a partir da implementação das ações intrínsecas aos programas - uma vez que a regularização fundiária é concebida e realizada em etapas.

Desta forma, parte dos indicadores avaliados a partir desta fonte (base 3) demonstram compatibilidade com as pretensões desta pesquisa e complementariedade ao conjunto formado pelos indicadores das bases 1 e 2. A figura a seguir ilustra o universo da avaliação proposta pela metodologia do documento em comparação aos sistemas avaliativos da política e do programa. É possível identificar a possibilidade da existência de elementos em comum (marcado em vermelho) entre as avaliações de programa e a “pós-ocupação”, dadas as características da regularização fundiária como um processo conforme acima mencionado.

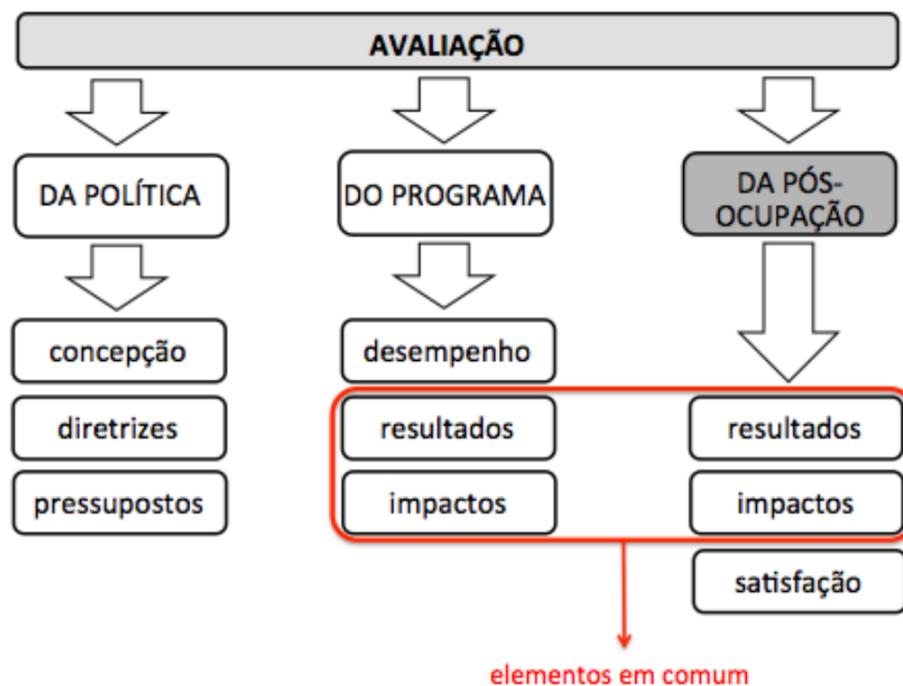


Figura 20 - Representação esquemática dos conjuntos de diferentes avaliações

Fonte: baseado em Ministério das Cidades

A lógica que compõe a Matriz parte da finalidade da avaliação, é composta pelos elementos Dimensão Fim, Eixos, Dimensões dependentes e os Indicadores, conforme o conteúdo apresentado no quadro abaixo:

Dimensão Fim	Eixos	Dimensões dependentes	Indicadores
Efetividade e Sustentabilidade	Moradia e Inserção Urbana	-Infraestrutura -Mobilidade urbana -Qualidade ambiental -Moradia -Regularização Fundiária -Controle urbanístico	Indicadores e descritores diversos
	Inclusão social	-Acesso a serviços -Cidadania e participação -Inserção trabalho	
	Satisfação do morador	-Moradia e serviços -Vida social e comunitária	

Quadro 10 – Matriz de Indicadores Ministério das Cidades

Fonte: baseado em Ministério das Cidades

No Eixo *Moradia e Inserção Urbana* são considerados aspectos do ambiente urbano que integram o meio construído: infraestrutura básica, mobilidade urbana,

qualidade ambiental e moradia. O elemento regularização fundiária, neste caso, representa o sentido estrito do tema e se refere ao título de propriedade.

O eixo Inclusão Social trata dos serviços sociais públicos (educação, saúde, esporte, lazer, cultura, assistência social e segurança pública), cidadania e participação e inserção no trabalho. Os aspectos dispostos dialogam com a Dimensão Social da regularização: pactuação e estratégias de proteção social, desenvolvimento de potencialidades nos grupos sociais, participação e garantia de direitos.

O eixo Satisfação do Morador envolve a avaliação sobre os elementos e indicadores já trabalhados nos outros dois eixos anteriores a partir da percepção do morador. O procedimento constitui-se de fundamental relevância no quadro geral da avaliação, como garantia de participação dos atores sociais e fortalecimento da comunidade. Entretanto, para o interesse desta pesquisa, o conjunto de análise já se completa com os eixos 1 e 2, uma vez que aqui os mesmos indicadores são reaplicados, variando apenas o meio de verificação (questionários ao morador).

Uma particularidade observada nesta base diz respeito a denominação dos indicadores. Utilizam-se termos bastante genéricos que coincidem com os termos atribuídos a infraestrutura ou serviços, por exemplo, tornando fundamental o papel dos *Descritores*, no sentido de esclarecer a finalidade específica do indicador e melhor interligá-lo posteriormente às Ações Esperadas.

3.2 A seleção dos indicadores a partir das três bases

O levantamento da totalidade dos indicadores de cada uma das três bases, compreendendo a lógica de desenvolvimento dos mesmos, permitiu sistematizar o conjunto, a partir de uma ordem de procedimentos visando primeiramente classificá-los, conforme explicitado a seguir.

Tendo sido procedido o estudo do universo de construção dos indicadores tratado por cada base, o método de seleção observou dentro do conjunto de indicadores as seguintes características, tendo como base a construção conceitual vista em Antico e Januzzi (2014, 2005, 2002) tratada no item 3.1, neste capítulo:

(i) os indicadores concernentes à delimitação das dimensões da regularização fundiária e que possam ser correlacionados às ações que colocam em prática a regularização fundiária, equivalem aos indicadores para *monitoramento* e para a *avaliação* do alcance de objetivo se metas dos programas, para o fim aqui proposto, denominados Diretos ou de relação direta. Sendo estes os selecionados ao conjunto proposto pela pesquisa.

Quanto aos demais, para fins de análises complementares, serão assim classificados:

(ii) os indicadores Indiretos ou de relação indireta, equivalem aos indicadores da base teórica: construção de *diagnóstico* ou o *conhecimento do problema*; ou para *formulação de alternativas*, aqui denominados da seguinte forma:

- Por exprimirem aspectos mais gerais e serem capazes de contribuir com a construção de uma **política** de regularização fundiária, e com a definição de metas e objetivos;
- Por dialogarem com a identificação ou com o **levantamento ou a definição do problema** da irregularidade das ocupações urbanas de baixa renda. Neste caso, podem contribuir com seu dimensionamento e melhor caracterização. Aplicados ao longo do tempo, estes indicadores permitem comparar se houve redução da irregularidade – que pode demonstrar maior ou menor êxito da regularização fundiária. Conforme apresentado anteriormente, os dados sobre as áreas irregulares ainda estão aquém da realidade, o que requer uma revisão da forma de mensuração.

(iii) *os indicadores não adequados* e que devem ser excluídos, ou seja, não se correlacionam com as dimensões;

A figura a seguir ilustra o **1º passo** classificação dos indicadores:

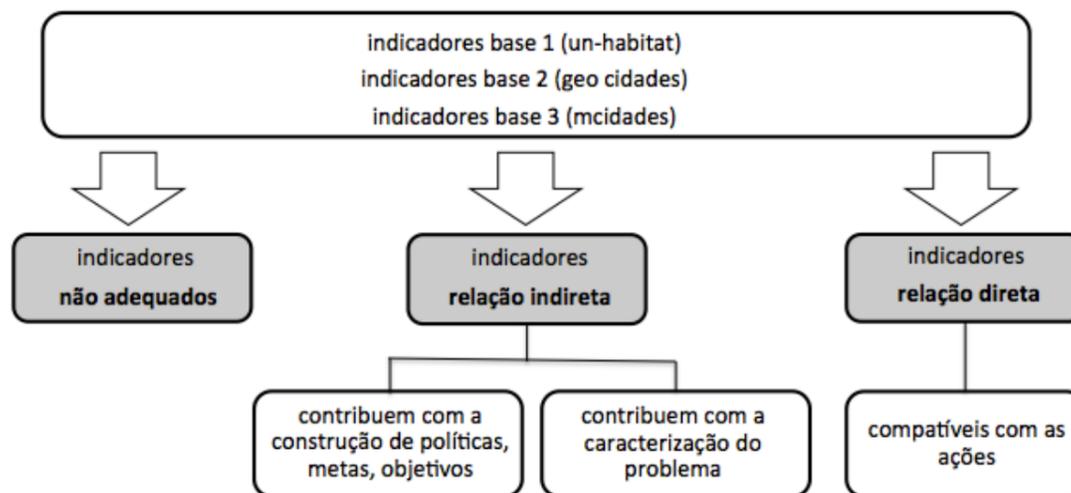


Figura 21 - 1º passo - Análise e classificação dos Indicadores

Fonte: autora

2º passo – Consiste na verificação da correspondência dos indicadores de relação direta com o conjunto das Ações Esperadas, estabelecidas na primeira parte deste Capítulo. A cada indicador selecionado é estabelecida a correspondência com cada ação.

A figura a seguir ilustra a conclusão do **2º passo** que mostra a correspondência dos indicadores às Ações Esperadas:

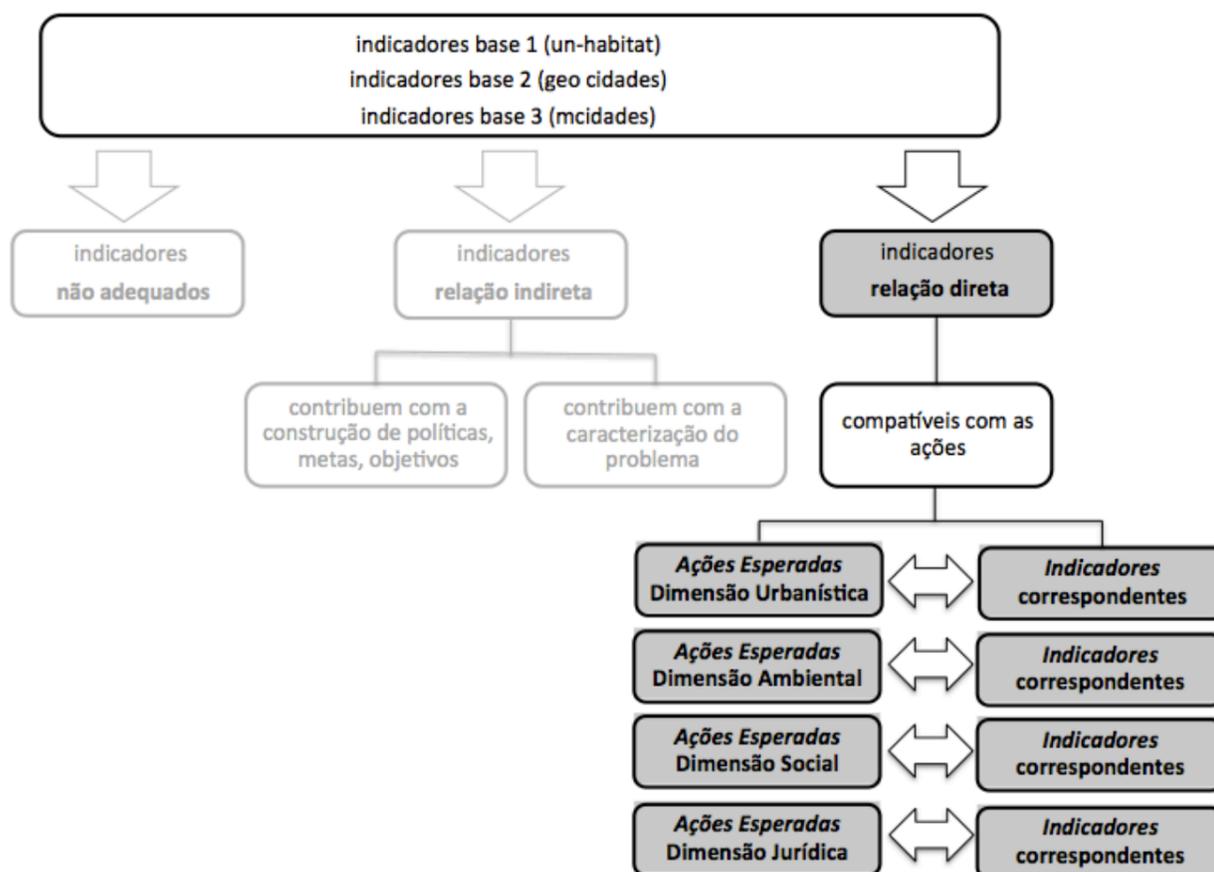


Figura 22 - Conjunto definido e compatibilizado às Ações

Fonte: autora

3.2.1. Seleção dos indicadores ONU-HABITAT

O **primeiro conjunto** de indicadores da plataforma ONU-HABITAT, relaciona-se com o tema da **HABITAÇÃO**, e está distribuído em cinco objetivos: 1) promover direito à moradia adequada; 2) proporcionar a segurança da posse; 3) proporcionar igualdade de acesso ao crédito; 4) proporcionar acesso igual à terra; 5) promover o acesso a serviços básicos.

Os que foram considerados de **relação direta** foram os seguintes indicadores:

1. *estruturas duráveis* está vinculado diretamente às ações que tratam das unidades habitacionais seja através de melhorias construtivas, seja por reposição da moradia.
2. *preço da habitação em relação à renda* se aplica também às ações voltadas à moradia e neste caso o acompanhamento desta relação pode auxiliar as composições de programas com enfoque na habitação das áreas regularizadas, no sentido de mensurar as possibilidades de contrapartidas do morador por exemplo. Também pode ser uma importante ferramenta da aferição sobre a capacidade de permanência do morador na área regularizada, ou ainda, de endividamento nos casos de financiamento.
3. *regularização fundiária* (secure tenure) relaciona-se diretamente com a ação objetiva de mesmo nome, da dimensão jurídica, definida em sentido estrito neste caso – regularização do título.
4. *financiamento habitacional*: a manutenção do imóvel, assim como o investimento por parte do morador em melhorias habitacionais depende, muitas vezes da possibilidade de financiamento habitacional. Colabora com regularização fundiária quando possibilita incrementar a melhoria das unidades residenciais e a permanência do morador da localidade.
5. *acesso à água potável* necessidade de mensurar a infraestrutura urbana e os serviços básicos, que estão ligadas com a regularização urbanística e caracterizam a qualificação do assentamento.
6. *acesso a saneamento básico* idem
7. *ligação a serviços urbanos* idem

O **segundo conjunto** agrupa os indicadores relacionados ao tema do desenvolvimento social e erradicação da pobreza atrelados aos seguintes objetivos 6) proporcionar a igualdade de oportunidades para uma vida segura e saudável; 7) promover a integração social e apoiar os grupos desfavorecidos; 8) promover igualdade no desenvolvimento dos assentamentos humanos.

Os que foram considerados de **relação direta** foram os seguintes indicadores:

8. *mortalidade de menores de cinco anos* trabalha com dados de saúde da população que pode estar diretamente relacionado com aspectos importantes do espaço urbano tais como as carências de: serviços e infraestrutura urbana, salubridade, acesso a equipamentos de saúde.
9. *Homicídios*: as ações de acompanhamento e apoio social e econômico (minimização de conflitos, geração de emprego e renda, fortalecimento da comunidade).
10. *violência urbana*:
11. *taxas de alfabetização* inclusão da população, capacitação e educação
12. *matrícula escolar* idem
13. *inclusão de gênero* está prevista pela regularização fundiária uma vez que o marco legal estabelece que a titulação seja preferencialmente no nome da mulher. O indicador se relaciona tanto às ações de titulação quanto às ações de apoio social (minimização de conflitos, formação de lideranças, outras).

O **terceiro conjunto** trata do tema do planejamento ambiental, relacionado à 9) promover estruturas geograficamente equilibradas; 10) gerenciar oferta e demanda de água de forma eficaz; 11) reduzir a poluição urbana; 12) prevenir catástrofes e reconstruir assentamentos; 13) promover sistemas de transporte eficientes e ambientalmente saudáveis; 14) os mecanismos de apoio para preparar e implementar planos locais de meio ambiente e iniciativas da Agenda 21 local.

14. *preço da água* : ações de serviços urbanos e redes. Podem complementar o indicador acesso a água potável e mensurar de forma qualitativa o serviço, adequação à população, dentre outros.
15. *consumo da água*: idem
16. *águas residuais tratadas*: idem
17. *eliminação de resíduos sólidos*: idem

18. *coleta de resíduos sólidos*: ações de serviços urbanos saneamento básico e resíduos sólidos.
19. *casas em locais perigosos* estão relacionados com o conjunto das ações que tratam da remoção, reassentamento, melhorias habitacionais e áreas de fragilidade ambiental.
20. *instrumentos de prevenção e mitigação de desastres*: *idem*
21. *tempo de viagem* vinculam-se às ações desejáveis, que visam complementar o tema da mobilidade e da integração da área regularizada ao tecido urbano.
22. *modos de transporte*: *idem*
23. *planos locais ambientais* se relaciona diretamente com as ações da Dimensão Ambiental, cujos objetivos passam pelos controles de risco (erosão, desmatamento), educação ambiental, prevenção.

O **quarto conjunto** relaciona-se com as questões referentes ao desenvolvimento econômico: 15) fortalecer as micro e pequenas empresas, particularmente aquelas desenvolvidas por mulheres e 16) incentivar a parceria público-privada do setor e estimular oportunidades de emprego.

24. *emprego informal*: *vinculado às ações voltadas a capacitação e geração de emprego e renda.*
25. *desemprego*: *complementa o anterior e dialoga com as ações voltadas ao encaminhamento ao emprego formal.*

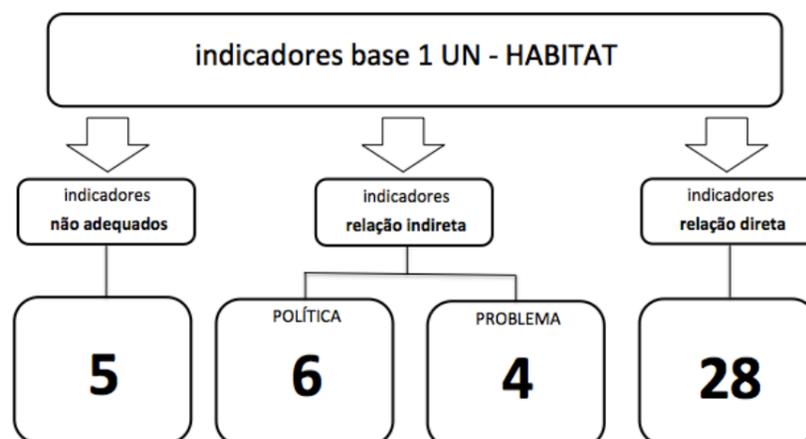
O **quinto grupo** traz a temática da governança, conforme os seguintes objetivos: 17) promover a descentralização e reforçar as autoridades locais; 18) promover e apoiar o envolvimento e a participação cívica; 19) garantir a governança transparente, responsável e eficiente de vilas, cidades e áreas metropolitanas.

26. *descentralização*: *fortalecimento das lideranças locais, componente vital para consolidar a participação comunitária nas ações de regularização fundiária.*
27. *a participação dos cidadãos*: *ações da regularização, sobretudo as da Dimensão Social. Os demais se mostram mais amplos e neste caso não se aplicam de fato a RF.*
28. *transparência e prestação de contas*: *ações, projetos e obras, precisam ser acompanhadas e pactuadas pela população. O indicador dialoga diretamente com a ação da participação e viabiliza sua mensuração.*

Alguns indicadores foram selecionados a partir da relação com a definição do problema da irregularidade das ocupações de baixa renda. São eles: *superlotação* encontra correspondência em um dos aspectos que caracterizam o déficit habitacional, desenvolvido pela Fundação João Pinheiro: a coabitação. O indicador *despejos*, também interliga-se com um dos aspectos que definem o déficit habitacional, que é o ônus excessivo aluguel. A *habitação autorizada*, apresenta-se como uma variável possível para auxiliar na identificação da segurança da posse.

O indicador *proporção da população urbana em favelas* relaciona-se objetivamente ao dimensionamento do problema. Sendo o único indicador vinculado à meta ALVO FAVELAS proposta, acrescida aos objetivos da ONU Habitat.

A análise considerou os seguintes indicadores capazes de contribuir com o desenho das políticas e programas, para a formulação e seleção de alternativas ou para a tomada de decisão: *direito à moradia adequada; preço da terra/renda* – que pode permitir uma leitura mais abrangente da situação da irregularidade em determinada localidade ou município, causada por dificuldade de acesso ao mercado formal de imóveis; *famílias pobres* - colabora para delimitar a população alvo da regularização fundiária de interesse social e que compõem os déficits habitacionais; *crescimento da população urbana e assentamentos planejados* – que se relaciona com a análise quantitativa e qualitativa do crescimento urbano, o quanto cresce, como e onde; e *produto cidade* está relacionado com a leitura econômica mais ampla, conforme explicitado nas descrições sobre o indicador. Considera o desenvolvimento econômico urbano, renda da população, consumo e capacidade de geração de empregos. Os demais indicadores foram avaliados como não adequados.



Quadro 11 - Quadro resumo dos Indicadores Un Habitat

Fonte: autora

3.2.2. Seleção dos indicadores GEOCIDADES

Considerando a matriz PEIR, como apresentado anteriormente, a temática sobre a qual os **Indicadores de Pressão** se desenvolvem, está relacionada aos fatores que exercem pressão sobre os atributos do meio. Sendo assim, observou-se que grande parte dos indicadores está relacionada indiretamente com a regularização, ou com a delimitação do problema ou com o desenho da política.

Sobre a delimitação do problema, indicadores como: *a área residencial urbana em quilômetros quadrados ocupada por assentamentos formais e informais, e número de habitantes de tais assentamentos*, são capazes de ajudar a construir dados sobre o tamanho da irregularidade. O indicador *redução de cobertura vegetal* (área em Km² de bosques ou outro tipo de vegetação natural, que tenha sido desflorestada em determinado período de tempo), promove uma caracterização do problema a partir de aspectos ambientais, que, como visto nos levantamentos oficiais do caso brasileiro, é uma das lacunas nos dados sobre as ocupações nas áreas de fragilidade ou de proteção ambiental.

Sobre o desenho das políticas, destacam-se os indicadores que referem-se a leituras de dados urbanos gerais que podem auxiliar a construção da política e seus componentes. Tais como: *número de habitantes da cidade ao longo de um período de tempo, diferença entre a real distribuição de renda, área (em Km²) incorporada à área urbana durante o último ano*, dentre outros.

Os **Indicadores de Estado** expressam o resultado das pressões antrópicas do processo de desenvolvimento urbano sobre o meio ambiente, do ponto de vista da qualidade e da quantidade dos recursos. Assim como visto no componente Pressão, estes indicadores permitem em maior medida, a avaliação mais abrangente para subsidiar tanto as políticas, programas e metas, quanto a melhor definição do problema.

Apenas um indicador de relação direta verificado foi:

1. *qualidade da água de abastecimento* – relacionada às ações de serviços urbanos;

Como contribuição à política se destacam 3 (três) indicadores: *qualidade do ar; escassez de água; cobertura vegetal (inventário)*. Dos outros 3 (três) indicadores vinculados à delimitação do problema *sítios contaminados, espécies extintas ou ameaçadas e porcentagem de áreas deterioradas em relação à área urbana construída*, todos colaboram em subsidiar os levantamentos das ocupações irregulares em áreas de fragilidade ambiental

Os **Indicadores de Impacto** são orientados a captar os efeitos do estado do meio ambiente sobre a qualidade de vida, e principalmente as condições de saúde e o bem-estar dos habitantes das cidades, a economia urbana, os ecossistemas, a vulnerabilidade urbana, e o nível político-institucional. A maior parte revela o conjunto capaz de levantar os dados sobre as ocupações em áreas de risco ou de instabilidade ambiental. E os demais indicadores refletem informações e dados orçamentários para a construção de políticas e metas.

Apenas um indicador de relação direta verificado foi:

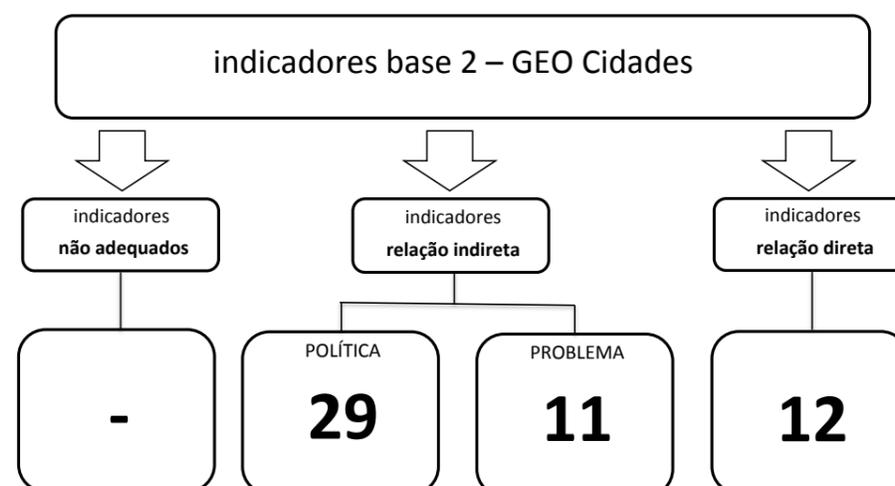
2. *Controle de inundações e desmoronamentos* – que se relaciona com as áreas de fragilidades em que se fazem necessárias as medidas de controle.

Os **Indicadores de Resposta** permitem avaliar as medidas de alívio, proteção, limitação, ordenamento ou regulamentação - tomadas pelo Poder Público, pelas entidades da sociedade civil, empresas ou pelos indivíduos - para enfrentar os problemas detectados no meio ambiente, e, particularmente, os fatores de pressão sobre os recursos ambientais. Por tratarem de medidas em prol da redução da pressão, têm mais correlação com as ações de maneira geral. São dirigidos às ligações domiciliares e aos investimentos em recuperação de áreas, ligações domiciliares,

resíduos, mobilidade, além de educação ambiental. A maior parte permite verificação e a comparação das melhorias promovidas pelas ações de recuperação e de minimização dos impactos sobre o meio ambiente. Isto se confirma em face da natureza da metodologia da matriz PEIR, como anteriormente explicitado. Correspondem diretamente os seguintes indicadores:

3. *Presença de atividades de agenda 21*
4. *Educação ambiental*
5. *Número de ongs ambientalistas*
6. *Ligações domiciliares*
7. *Áreas reabilitadas em relação ao total de áreas degradadas*
8. *Investimentos em áreas verdes*
9. *Investimentos em recuperação ambiental*
10. *Investimentos em sistema de abastecimento de água e esgotos sanitários*
11. *Investimentos em gestão de resíduos*
12. *Investimentos em transporte público*

Os demais que dialogam com a política são voltados a medidas institucionais, tais como: plano diretor e outros instrumentos, além do aspectos que envolvem marco legal.



Quadro 12 - Quadro resumo dos Indicadores GEO CIDADES

Fonte: autora

3.2.3. Seleção dos indicadores do Ministério das Cidades

A classificação dos indicadores permitiu observar que: 1) por ser uma matriz de indicadores voltados à mesma temática, a totalidade dos indicadores se aplica diretamente à regularização fundiária; 2) é possível distinguir, dentre os indicadores de relação direta, os que permitem acompanhar a implementação das ações (direta) daqueles que mensuram aspectos de monitoramento, ou que se distanciam da implementação de ações e se aproximam do acompanhamento sobre o funcionamento das obras, melhorias e dos resultados e impactos das ações (direta – monitoramento), lembrando que se trata de uma matriz desenvolvida para a pós-ocupação. Os conjuntos são apresentados por indicadores e verificadores, agrupados por áreas temáticas:

No conjunto da *infraestrutura básica*, os indicadores selecionados como de relação direta, junto dos verificadores, permitem a mensuração sobre a abrangência da implementação das redes (água, esgoto, energia), dos serviços de coleta de lixo e das obras de pavimentação de vias de carros e pedestres (vias e calçadas).

1. Abastecimento água/ Rede esgoto/ Coleta lixo/ Iluminação pública/ Rede elétrica
Verificador: Percentual (%) de domicílios atendidos e adequadamente ligados aos sistemas
2. Vias veiculares
Verificador: Percentual (%) de vias pavimentadas
Verificador: Percentual (%) de vias com calçadas (passeios)
3. Vias pedestres
Verificador Percentual: (%) de vias pavimentadas

No conjunto da *mobilidade e acessibilidade*, os indicadores e verificadores estão relacionados diretamente com a abrangência do transporte público e com as soluções de acessibilidade.

4. Mobilidade Acessibilidade
Verificador Oferta de transporte público na área de projeto
Verificador Rebaixamento de guias em travessias de ruas

Verificador Equipamentos comunitários adaptados a pessoas com deficiências e mobilidade reduzida

No grupo dos indicadores da *qualidade ambiental*, os indicadores e verificadores permitem aferição das medidas de recuperação de áreas de sensibilidade ambiental e de destinação de espaços verdes e arborização, dentre outras de natureza qualificadora dos espaços públicos.

5. Qualidade da água de rios e lagos

Verificador Melhoria ou piora em relação aos indicadores aferidos no início da intervenção

6. Áreas verdes e áreas de lazer

Verificador Percentual (%) de áreas com cobertura vegetal

Verificador Percentual (%) de áreas públicas equipadas para esporte e lazer ao ar livre

Verificador Percentual (%) de vias arborizadas

7. Destinação esgotos e águas

Verificador Destinação segundo padrões para o local

8. Destinação lixos

Verificador Especificidade da forma de destinação

9. APP/ Encostas/ Servidão

Verificador Situação dos projetos de revegetação

O conjunto *moradia* oferece os indicadores e verificadores para a adequação das necessidades básicas da unidade residencial permitem identificar as ações orientadas às melhorias habitacionais (funcional e estética).

10. Adequação às funções básicas da unidade

Verificador Percentual (%) de domicílios que executam melhorias na unidade de acordo com projeto aprovado

Verificador Percentual (%) domicílios com evidências de cuidado estético

Os indicadores e verificadores do eixo regularização conferem as medidas de registro e titulação, interligando-se diretamente à dimensão jurídica de regularização.

11. Documentos de titulação das famílias

Verificador Escritura registrada

Verificador Título de concessão de direito real de uso ou de concessão de uso especial para fins de moradia

Verificador Outro título registrado ou registrável, que comprove a regularidade urbanística e da posse do imóvel

Os indicadores selecionados pela relação direta com as ações da dimensão social possibilitam identificar ações de acessibilidade a serviços sociais (acompanhamento e assistência social) – 05 (cinco); e a efetiva participação de representantes da localidade em instâncias de acompanhamento e controle social – 01.

12. Oferta e uso dos equipamentos e serviços públicos (educação, saúde, esporte, lazer, cultura e assistência social)

Verificador Oferta de serviços sociais públicos, próxima a área ou na área do projeto

Verificador Percentual(%) de crianças fora do ensino fundamental

Verificador Percentual (%) de crianças sem acesso a creches

Verificador Percentual (%) de jovens inseridos em atividades de esporte, lazer e cultura

Verificador Percentual (%) de moradores que são atendidos por serviços de saúde pública

13. Organização dos moradores

Verificador Participação de representantes da organização local em instâncias de controle social como Conselhos, Fóruns, etc.

O conjunto do tema inserção no trabalho apresenta indicadores capazes de conferir a abrangência das ações de promoção de geração de emprego e renda e de capacitação.

14. Inserção no trabalho

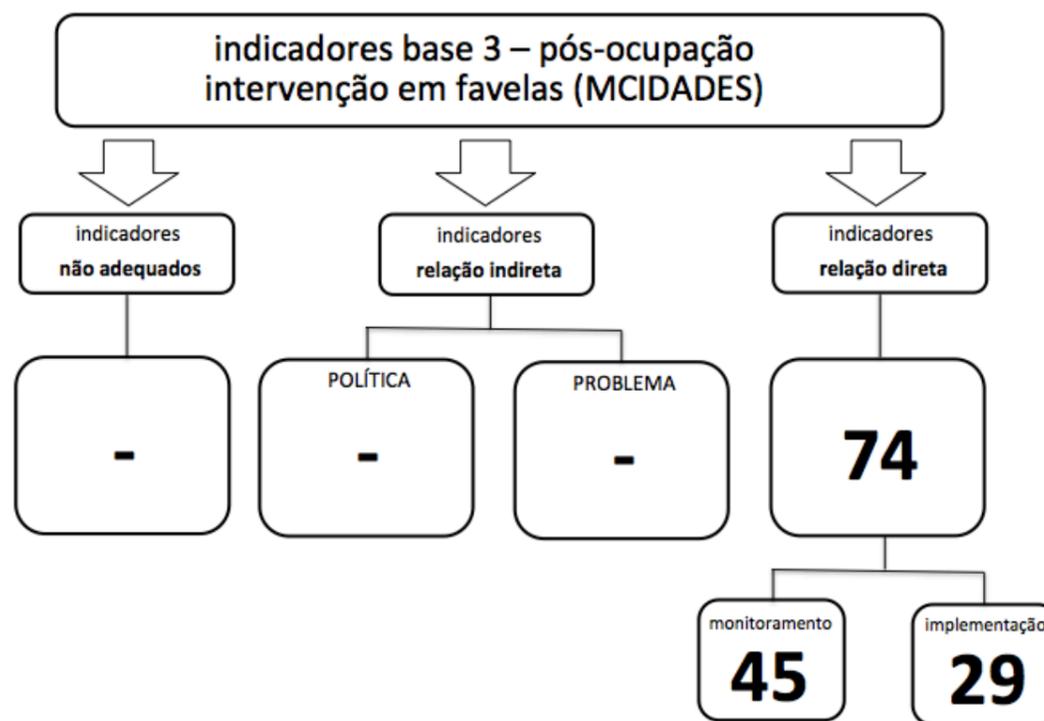
Verificador Incremento dos responsáveis pelos domicílios inseridos no mercado de trabalho

Verificador Incremento de anos de escolaridade dos responsáveis pelos domicílios

Verificador Incremento de formas de geração de renda (cursos, atividades, etc)

Verificador Aumento da renda média familiar

Conforme mencionado na apresentação desta base, o modelo proposto de construção destes indicadores tem o foco sobre o pós-ocupação. De um total de 74 (setenta e quatro) indicadores analisados, 45 (quarenta e cinco) se voltam aos resultados e impactos vivenciados pelos moradores após a implementação da regularização; e ao monitoramento; tanto no sentido de averiguar o alcance efetivo das melhorias introduzidas, quanto no sentido de identificar novos usos indevidos ou desgastes ambientais. O conjunto de 29 (vinte e nove) indicadores/verificadores selecionados são adequados a mensuração das ações de implementação da regularização fundiária e complementam os demais indicadores das outras duas bases.



Quadro 13 - Quadro resumo dos Indicadores M CIDADES

Fonte: autora

3.3 Correspondência dos Indicadores selecionados com as Ações Esperadas

A análise demonstrou que há algumas ações esperadas associadas a mais de um indicador (acima de dois ou três, muitas vezes). Em alguns casos inclusive, esta maior incidência acontece simultaneamente nas três bases de indicadores estudadas. Isto ocorre, de forma mais significativa, nas ações vinculadas à infraestrutura (dimensão urbanística) – água, esgoto, energia e coleta de lixo (cobertura e abrangência das redes); nas ações da dimensão social voltadas ao acompanhamento e amparo social; e em algumas ações de recuperação ambiental e ações preventivas contra reincidências de desgastes do meio natural (dimensão ambiental).

O oposto também pôde ser constatado pela pesquisa: há ações que não foram correspondidas pelos indicadores das bases analisadas. A maior parte destas ações caracteriza um conjunto que demarca o início do projeto de regularização fundiária: levantamentos, caracterização, cadastros e inventários (dimensões urbanística, social e ambiental) e procedimentos de ordem jurídica de instrução e constituição dos processos (dimensão jurídica).

A natureza do conjunto de indicadores selecionados se volta portanto, em maior medida ao universo daquilo que é colocado em prática em campo, seja por meio de obras e serviços urbanos ou de recuperação do meio, seja por atividades com a população envolvida. Como se pode observar a seguir:

3.3.1 A correlação entre indicadores e as Ações Esperadas

Tendo sido feita a seleção e a classificação dos indicadores dentro do universo de cada uma das três fontes estudadas (1º passo explicado em item anterior), cabe estabelecer a correspondência dos indicadores às Ações Esperadas (2º passo). Na primeira parte, são apresentados quadros para cada dimensão e em seguida a sistematização do conjunto.

O ordenamento dos indicadores parte da identificação, dentre aqueles que se apresentam à ação, dividindo-os em: (i) *os principais* – os que respondem de maneira

mais simplificada ao cumprimento da ação; mais fáceis de coletar ou que facilitem a aferição local; os diretos (quantitativos ou qualitativos); e (ii) *os complementares* – indiretos, demandam maiores informações para aferição, qualitativos e permitem análises mais abrangentes.

Dimensão Urbanística

Dos indicadores selecionados à Dimensão Urbanística, classificam-se 15 (quinze) Principais e 25 (vinte e cinco) Complementares, totalizando 40 indicadores - 05 (cinco) são replicados nas demais ações e outros 02 (dois) também foram utilizados na Dimensão Ambiental.

Sobre as lacunas ou os vazios identificados, dois conjuntos de ações esperadas (básicas e desejadas) não tiveram correspondência com nenhum indicador e estão relacionados com as etapas preliminares de projeto – levantamentos da área (topográfico e fotogrametria) e cadastros. As outras duas ações básicas sem indicadores também estão vinculadas com definições espaciais que precedem as obras ou a concretização da regularização fundiária que são a definição (hierarquização e acessibilidade) de sistema viário e definição (individualização) dos lotes ou unidades residenciais.

O quadro abaixo relaciona o conjunto de indicadores selecionados e correlacionados às Ações Esperadas:

Matriz (pós-ocupação) MCIDADES	
GEO Cidades	
UN HABITAT	
indicador	utilizado reaplicado em outras dimensões
indicador	utilizado mais de uma vez na mesma dimensão
X	não atribuído à Ação Básica (indicador principal)
X	não atribuído à Ação Básica (indicador complementar)
o	não atribuído à Ação Desejável (indicador principal)
o	não atribuído à Ação Desejável (indicador complementar)

Legenda para leitura dos quadros:

ações esperadas		indicadores	
ações básicas	ações desejáveis	principais	complementares
au1	levantamento da área (topográfico)	X	X
	au1a aerofotogrametria	O	O
au2	cadastro físico (lotes, casas, limites, usos do solo, vias existentes)	X	X
	au2a geração de banco de dados	O	O
au3	definição do sistema viário, (re)adequação das larguras	X	X
	au3a pavimentação	Percentual (%) de vias pavimentadas	O
	au3b implantação de transporte público	Oferta de transporte público na área de projeto	Modos de transporte Investimentos em transporte público Tempo de viagem
	au3c ciclovia	O	O
au4	definição dos espaços de pedestres	Percentual (%) de vias pavimentadas (pedestres)	X
	au4a calçamento	Percentual (%) de vias com calçadas (passeios)	Rebaixamento de guias em travessias de ruas
	au4b paradas de ônibus	O	O
	au4c mobiliário urbano	O	O
au5	definição dos lotes e seus acessos	X	X
	au5a lotes para relocação	O	O
au6	equipamentos urbanos: creche, escola, posto de saúde, posto policial	Oferta de serviços sociais públicos, próxima a área ou na área do projeto (e equipamentos - indicador maior)	Equipamentos comunitários adaptados a pessoas com deficiências e mobilidade reduzida
	au6a áreas de convívio e lazer: quadras poliesportivas, praças	Percentual (%) de áreas públicas equipadas para esporte e lazer ao ar livre	O
	au6b áreas verdes	Percentual (%) de áreas com cobertura vegetal	O
	au6c mobiliário urbano	O	O
au7	escoamento/drenagem	Destinação segundo padrões para o local (água pluvial, esgoto)	Ligação a serviços básicos
	au7a drenagem pluvial	O	O
au8	fossa séptica ou rede de esgoto	Percentual (%) de domicílios atendidos e adequadamente ligados aos sistemas	Destinação segundo padrões para o local (água pluvial, esgoto) Investimentos em sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários
	au8a rede de esgoto (pref.)	Acesso a saneamento básico	Águas residuais tratadas
	au8b coleta de lixo	Coleta de resíduos sólidos	Especificidade da forma de destinação (lixo) Investimentos em gestão de resíduos Disposição de Resíduos Sólidos Disposição de resíduos sólidos (idem)

D
U

(continua)

	ações esperadas		indicadores		
	ações básicas	ações desejáveis	principais	complementares	
D U	au9	rede de água	Percentual (%) de domicílios atendidos e adequadamente ligados aos sistemas	Qualidade da água de abastecimento,	
				Consumo de água	
				Investimentos em sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários	
				Acesso à água potável	
				Preço da água	
	au10	energia domiciliar	Percentual (%) de domicílios atendidos e adequadamente ligados aos sistemas	Ligação a serviços básicos	
				Ligações domiciliares	
		au10a	iluminação pública	0	0
	au11		melhorias casas insalubres, inseguras	Percentual (%) de domicílios que executam melhorias na unidade de acordo com projeto aprovado	Estruturas duráveis
					Casas em locais perigosos
Instrumentos de prevenção e mitigação de desastres.					
Financiamento habitacional					
			Percentual (%) de domicílios com evidências de cuidado estético	0	
	au11a	reposição da unidade habitacional	0	0	
	au11b	relocação unidade habitacional nova	0	0	

Quadro 14- Quadro Ações Esperadas e Indicadores – Dimensão Urbanística

Fonte: autora

Outras ações sem indicadores correlacionados são aquelas contidas no grupo das ações desejáveis, que a pesquisa classifica como importantes no sentido de qualificar a área ocupada (como as ciclovias por exemplo), mas não estão necessariamente previstas pelo marco legal e conceitual, embora para muitas delas tenham sido levantados indicadores bastante adequados (como vias de pedestres, áreas esportivas, praças, áreas verdes).

Chamam a atenção as ausências de indicadores para as ações relacionadas à relocação e ao reassentamento. Ainda que seja uma alternativa considerada apenas em casos específicos que envolvam riscos à população ou em algumas situações de

interesse ambiental, o procedimento pode ocorrer em boa parte dos casos de regularização. Se é rara a remoção de toda a área ocupada irregularmente o mesmo não ocorre em determinados trechos que sofrem desocupação por necessidade de desadensamento ou em prol de benfeitorias para todo o assentamento.

Dimensão Social

Do universo arranjado para a Dimensão Social, 14 (quatorze) foram considerados Principais e 12 (doze) Complementares, totalizando 26 (vinte e seis) indicadores - 02 (dois) são replicados nas demais ações.

Neste caso, são várias as ações esperadas que contam com mais de um indicador aptos a permitirem leituras diretas sobre seus avanços (percentuais para averiguação dos atendimentos diversos), principalmente aquelas que promovem a assistência social, acesso à saúde e qualidade de vida, acesso à educação e capacitação da população.

A ação básica acompanhamento e assistência social e minimização de conflitos conta como indicador principal a *Oferta de serviços e equipamentos sociais/urbanos(...)*, também aplicado na Dimensão Urbanística (para averiguar a implementação dos equipamentos). Neste caso é possível destacar o papel articulador de alguns indicadores, ao atuarem em diferentes dimensões.

Outro indicador com potencial integrador é o da *Participação Social*, capaz de permear etapas estratégicas da regularização fundiária e efetivar a real pactuação da população mediante ações diversas. O indicador Participação de representantes da organização local em (...) Conselhos, Foruns, etc, estabelece a averiguação de mecanismos garantidores do envolvimento da comunidade local, previsto pelo marco legal.

Com relação às lacunas, também na Dimensão Social ocorre a não correspondência de indicadores às ações básicas voltadas às etapas iniciais da regularização como as bases de cadastros sócioeconômicos. A mesma situação também pôde ser percebida com as demandas sociais intrínsecas aos procedimentos de relocação e reassentamento.

O quadro abaixo relaciona o conjunto sistematizado para a Dimensão Social:

ações esperadas		indicadores	
ações básicas	ações desejáveis	principais	complementares
as1	reuniões e oficinas (periódicas, nas etapas do processo)	Participação dos cidadãos	Transparência e prestação de contas
as2	material informativo	X	X
as3	cadastro social	X	X
	as3a banco de dados associado ao cadastro físico	O	O
as4	acompanhamento e assistência social (minimização de conflitos, apoio, esclarecimentos)	Oferta de serviços sociais públicos, próxima a área ou na área do projeto (e equipamentos - indicador maior)	Homicídios
			Taxa de criminalidade juvenil
			Violência urbana
			Inclusão de gênero
	as4a ações para a saúde e qualidade de vida	Percentual (%) de moradores que são atendidos por serviços de saúde pública	Mortalidade de menores de cinco
			Incidência de enfermidades de veiculação hídrica
			Incidência de enfermidades cardíaco-respiratórias
			Incidência de enfermidades por intoxicação e contaminação
		Percentual (%) de jovens inseridos em atividades de esporte, lazer e cultura	O
	as4b fortalecimento de lideranças locais	Participação de representantes da organização local em instâncias de controle social como Conselhos, Fóruns, etc.	Participação dos cidadãos
			Descentralização
as5	atividades para capacitação da população	Incremento de anos de escolaridade dos responsáveis pelos domicílios	X
		Incremento de formas de geração de renda (cursos, atividades, etc)	O
as6	atividades para encaminhamento ao emprego ou geração de renda	Incremento dos responsáveis pelos domicílios inseridos no mercado de trabalho	Emprego informal
			Desemprego
		Aumento da renda média familiar	O
as7	atividades para encaminhamento à escola	Matrícula escolar	O
		Taxas de alfabetização	O
		Percentual(%) de crianças fora do ensino fundamental	X
		Percentual (%) de crianças sem acesso a creches	
	as7a atividades culturais	O	O
	as7b atividades esportivas	O	O
as8	acompanhamento da relocação e reassentamento	X	X

Quadro 15 - Quadro Ações Esperadas e Indicadores – Dimensão Social

Fonte: autora

Dimensão Ambiental

Do universo arranjado para a Dimensão Ambiental, 6 (seis) foram considerados Principais e 9 (nove) Complementares, totalizando 15 (quinze) indicadores. As ações básicas como a *caracterização ambiental da área, estudo técnico da APP, licenciamentos e procedimentos para recuperação das áreas onde não cabe regularização* (desocupações – remoções) - e que constituem as etapas de preparação, reconhecimento da área e embasamentos para o projeto e as intervenções -, a exemplo das demais dimensões, não encontraram indicadores correspondentes nas três bases.

As demais ações esperadas receberam indicadores - principais e complementares – adequados às questões tratadas por cada uma. Cabe ressaltar alguns casos de indicadores, principalmente aqueles pertencentes à base 2 da Matriz Geo Cidades, que mesmo mantendo-se alinhados às especificidades das ações correspondentes, carecem a complementação de meios verificadores, que pode tanto ser extraída da própria base de referências dos indicadores, como também podem ser atribuídos meios mais simplificados como percentuais, por exemplo. A verificar no quadro abaixo:

ações esperadas		indicadores	
		principais	complementares
D A	ações básicas		
	ações desejáveis		
	aa1 caracterização ambiental da área	X	Perda biodiversidade
	aa2 procedimentos específicos quanto a APP - estudo técnico	X	X
	aa2a proteção da APP remanescente	O	O
	aa3 licenciamento ambiental (ou ambiental-urbanístico ou aprovação municipal)	X	X
	aa4 retirada de ocupações (entulho, lixo, outros) de áreas onde não é possível	X	X
	aa5 recuperação de áreas degradadas (plano de recuperação)	Áreas reabilitadas em relação ao total de áreas degradadas	Investimentos em recuperação ambiental
	aa5a destinação de áreas verdes e permeáveis	Situação dos projetos de revegetação	Investimentos em áreas verdes
		Percentual (%) de vias arborizadas	O
	aa6 controle de risco: controle de erosão, desmatamento	Controle inundações e desmoronamentos	Percentual (%) de áreas com cobertura vegetal
			Situação dos projetos de revegetação
aa7 atividades de educação ambiental	Educação ambiental	X	
aa8 ações preventivas contra novas ocupações e deterioração do meio	Melhoria ou piora em relação aos indicadores aferidos no início da intervenção (rios e lagos)	Número de ongs ambientalistas	
		Presença de atividades de agenda 21	
		Planos locais ambientais	
		Alteração do microclima	

Quadro 16 - Quadro Ações Esperadas e Indicadores - Dimensão Ambiental

Fonte: autora

Dimensão Jurídica

Na Dimensão Jurídica os indicadores identificados nas bases de referência – num total de 4 (quatro) selecionados - relacionam-se com uma única ação que é a titulação ou concessão de propriedade ao morador.

As demais ações necessárias ao cumprimento dos dispositivos da Dimensão Jurídica não tiveram correspondência de indicadores adequados. Os indicadores exclusivamente voltados à emissão de títulos de propriedade ou escrituração de imóvel, como os que foram identificados nas três bases, deixaram descobertas as outras Ações Esperadas e, desta forma, não atenderam amplamente a dimensão.

Esta constatação se relaciona com uma das críticas fundamentais desta tese sobre o pressuposto de que ao indicador *titulação* acaba por ser atribuída a incumbência de mensurar todo o processo da regularização, o que se reflete num reducionismo da questão e não permite avaliar o processo da regularização em sentido amplo. Nestes casos, a regularização da propriedade (da titularidade) assume muitas vezes o próprio entendimento da regularização fundiária (em sentido estrito) e prejudica o alcance pluridimensional.

Aqui, o que se observa é que nem mesmo dentro da Dimensão Jurídica o indicador exclusivo do procedimento da *titulação* ou da concessão de propriedade encerra todo o conteúdo que a constitui e demonstra a necessidade de ampliar os entendimentos quanto a aferição de outros aspectos da própria dimensão.

A seguir o quadro organiza os indicadores atribuídos à ação.

		ações esperadas		indicadores	
		ações básicas	ações desejáveis	principais	complementares
D J	aj1	planta e memorial da área (medidas, confrontantes, número de matrícula,		X	X
		aj1a planta georreferenciada		o	o
	aj2	planta de sobreposição do imóvel com a situação da área		X	X
	aj3	certidão de matrícula da área pelo registro de imóveis		X	X
	aj4	registro do projeto de parcelamento aprovado		X	X
	aj5	abertura de matrícula dos lotes		X	X
	aj6	titulação e registro dos imóveis no nome dos moradores		Escritura registrada	Inclusão de gênero
			Título de concessão de direito real de uso ou de concessão de uso especial para fins		
			Outro título registrado ou registrável, que comprove a regularidade urbanística e da Regularização fundiária (sentido estrito)		

Quadro 17 - Quadro Ações Esperadas e Indicadores - Dimensão Jurídica

Fonte: autora

Como apresentado nos quadros, das três bases investigadas puderam ser extraídos indicadores para os conjuntos de ações das quatro dimensões. Isto permite observar, primeiramente, que as Ações Esperadas se constituem essencialmente de necessidades básicas e, desta forma, tendem a encontrar medidores já desenvolvidos ou construídos em bases de indicadores de referência das searas urbanística ou habitacional, socioeconômica e ambiental.

Importa ressaltar que as lacunas observadas na correspondência direta entre ação e indicador ocorreram, com exceção da Dimensão Jurídica explicitada logo acima, dentre as Ações Esperadas que configuram aspectos voltados às etapas de preparação e composição de estudos de base, levantamentos e projetos. Para efeito de complementação, estas ações podem ser mensuradas por indicadores simples de verificação direta, como os de checagem de cumprimento ou não.

O Capítulo 3 fecha a primeira parte do trabalho que, metodologicamente, constitui o modelo teórico que baliza e orienta a investigação e a pesquisa empírica que irão compor a segunda parte do trabalho e os próximos capítulos.

Como visto, este modelo teórico se estabeleceu a partir da sistematização das Ações Esperadas; compreendidas como o conjunto de práticas que objetivam atender a regularização fundiária pluridimensional, e para as quais foram atribuídos medidores de referência, selecionados em bases consagradas de construção de indicadores. Ou seja, o modelo teórico esboçado serve como gabarito para identificar o que de fato representa a regularização fundiária e de que forma é possível mensurá-la, considerando a necessidade de aferição do processo das diferentes ações nas diferentes dimensões.

Este modelo ou quadro teórico sustenta a avaliação do cenário da regularização fundiária brasileira no plano federal, por meio da identificação dos programas governamentais que atendem aos objetivos da política e a forma com que vêm sido medidos e avaliados os seus resultados, como será visto mais adiante no recorte para o estudo empírico proposto. Antes, o Capítulo 4, abre a segunda parte da tese e apresenta o contexto em que são definidas as políticas públicas, como se configura o marco regulatório do planejamento no país, assim como o recorte do conjunto de planos que formam o universo empírico da tese.

[capítulo 4]

4. Políticas Públicas no Brasil

O presente capítulo trata do cenário das políticas públicas entendidas como respostas dos poderes governamentais aos problemas diversos e às diferentes demandas da sociedade. Visa contextualizar o quadro em que são definidos os programas de governo no País sobre os quais se procederá a pesquisa empírica da tese.

Inicialmente são apresentadas as referências conceituais que cercam o tema, principalmente sobre os processos de formulação e implementação das políticas públicas no geral. Adiante é mostrado o quadro brasileiro a partir do marco legal sobre os planos plurianuais, de onde se destacam os três planos específicos que conformam o universo de análise.

Por fim, são explicitados os passos metodológicos e os procedimentos que compõem a estrutura de análise a ser aplicada no conjunto de programas no capítulo seguinte.

4.1 Marco conceitual

O conceito de política pública está vinculado à necessidade de provimento de serviços, por parte do Estado, em prol de assuntos de interesse comum à sociedade, como, por exemplo, a diminuição das desigualdades sociais e a promoção do desenvolvimento. Compreende, portanto, o conjunto de intervenções e ações públicas orientadas para a geração de impactos nas diversas relações sociais, tais como políticas de educação, saúde, assistência social, transporte e habitação, entre outros.

As políticas públicas em sentido estrito comportam aspectos operacionais da ação governamental-estatal vinculados a objetivos sociais, incluindo o atendimento a demandas sociais específicas, que podem ser setoriais: como por exemplo nas áreas de saúde, educação, segurança, habitação, transportes, etc- ou de caráter mais geral englobando diversos setores, como as políticas de desenvolvimento (SILVA, 2005 *apud* ALVIM et al, 2008).

As definições sobre o significado de políticas públicas são vários, conforme Souza (2006) organizou:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas;

Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos;

Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos;

Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”;

Laswell (1936) ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Ou ainda, pode-se complementar que as políticas públicas são entendidas como o “Estado em ação”, ou a implementação das ações do Estado³¹ por meio de programas voltados para setores específicos da sociedade (Gobert e Muller, 1987, apud HOFLING, 2001, pg. 31). As políticas públicas são de responsabilidade do Estado, mas cujo processo de implementação se dá por meio de decisões que envolvem diferentes atores (políticos, técnicos, sociedade, outros), cujos resultados ou efeitos se darão sobre partes ou o todo da sociedade, transcendendo a estrutura e o tempo de governo. Neste sentido, é possível refletir que a política pública assume contornos e importância bem maiores do que se entende por governo.

Os conceitos, de forma geral, aproximam do entendimento de que as políticas públicas são as respostas empreendidas pelo Poder Público às demandas setoriais ou do conjunto da sociedade. É bastante vasto o campo de contribuições e estudos, o que pode ser percebido tanto pela farta construção conceitual, quanto pela gama de linhas teóricas e metodológicas que compõem o campo das ciências políticas. Como pode ser visto pela trajetória que a constituiu como área de estudos, pesquisas e análises.

Como área de conhecimento e disciplina acadêmica, o campo das políticas públicas nasceu nos Estados Unidos da América com um novo enfoque para a análise da gestão do poder público. Enquanto tradicionalmente os estudos europeus se

³¹ A autora ressalta as diferentes concepções dos termos Estado e governo: sendo o **Estado**, entendido como o **conjunto de instituições** permanentes (órgãos legislativos, executivos, tribunais, e outras) que possibilitam a ação do governo; e **governo**, como o **conjunto de programas** e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos civis, demais atores) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

concentravam mais sobre o papel do Estado, do governo e de suas instituições, do que em sua produção; no caso norte americano, a área surge como pesquisa do meio acadêmico que se debruçou sobre a ação dos governos, com o objetivo de elucidar como e por que os governos optam por determinadas ações. Pressupõe que as ações são passíveis de serem: (a) formuladas cientificamente e (b) analisadas de forma independente (SOUZA, 2006).

“Nos Estados Unidos, essa vertente de pesquisa da ciência política começou a se instituir já no início dos anos 50, sob o rótulo de *policy science*, ao passo que na Europa, particularmente na Alemanha, a preocupação com determinados campos de políticas só toma força a partir do início dos anos 70, quando com a ascensão da socialdemocracia o planejamento e as políticas setoriais foram estendidos significativamente” (FREY, 2000, pág. 214).

Segundo Faria (2003), em suas origens, a ênfase dos estudos sobre a ciência política voltava-se, quase exclusivamente, aos processos de formação das políticas públicas e para os processos decisórios. E, num segundo momento, a partir dos anos 1950, é que se passou à definição de política pública como unidade de análise, em reconhecimento ao seu caráter dinâmico assentado sobre o conceito de *policy process* considerando ainda o envolvimento de diferentes atores, inclusive os não-estatais.

Há ainda algumas contribuições importantes que marcaram o campo teórico e representaram os diferentes olhares sobre a área das políticas públicas, de acordo com Souza (2006, pág. 24):

- Laswell³² (1936) introduziu a expressão *policy analysis* com o objetivo de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos;
- Simon³³ (1957) trabalhou o conceito de ‘racionalidade limitada’ dos decisores públicos (policy makers) e suas causas, diagnosticando a necessidade de maximizar a racionalidade, trabalhando regras e incentivos no sentido de atingir os resultados desejados;
- Lindblom³⁴ (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo, o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

³² LASWELL, H.D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

³³ SIMON, Herbert. Comportamento Administrativo. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

³⁴ LINDBLOM, Charles E. “Still Muddling, Not Yet Through”, Public Administration Review 39: 517-526. 1979.

- Easton³⁵ (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente, de onde recebe *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

A literatura sobre a matéria ou a ciência política emprega, muitas vezes, a terminologia em inglês – *policy*, *politics* e *polity*, que apresenta variações importantes de serem compreendidas, já que não se observa esta mesma variação em português. Com base em Alvim et al (2008, pág 4):

Policy e policies: a expressão *política pública* aproxima-se do termo *policy*, em referência a um programa ou ação governamental, ou ainda ao conjunto de programas e procedimentos, regulamentações que levam ao uso do termo no plural *políticas*, o que corresponde em inglês ao *policies*. *Polity*: se refere aos aspectos estruturais de maior duração da organização da política e ao ordenamento jurídico e institucional, que em português também é *política*. *Politics*: é o termo empregado à “esfera das negociações e disputas entre as forças sociais, ou disputas e negociações político-partidárias nas diferentes esferas de poder que se travam a respeito das funções e finalidades do Estado”.

Termos cujas acepções e suas diferentes conotações foram sistematizados por Frey (2000, pag. 216) como sendo as três dimensões do estudo sobre a matéria: a **dimensão institucional *polity*** se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; a **dimensão processual *politics*** tem-se em vista o processo político, freqüentemente de “caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição”; e a **dimensão material *policy*** que se refere aos conteúdos e à configuração dos programas, os problemas e o conteúdo material das decisões políticas.

Segundo Frey (2000), na realidade política estas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente. Visão compartilhada por Alvim et al (2013): as relações entre as esferas de implementação (*policies*) e do processo político (*politics*) não são estabelecidas de modo mecânico ou automático, nem são constantes. Estão sujeitas à

³⁵ EASTON, D. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

diversas variáveis em função de diferentes processos (tempo, transformações sociais, entre outros) mesmo que ocorram diante de um quadro político institucional de relativa estabilidade. As políticas públicas podem ser compreendidas como respostas a demandas concretas de grupos, categorias e representações de segmentos sociais, e, desta forma, tanto os conflitos quanto as convergências tendem a se reproduzir no palco das próprias políticas e das ações (Alvim et al, 2008).

Na atualidade, existe uma gama bastante variada de vertentes analíticas ou de abordagens sobre as políticas públicas que se debruçam sobre os processos de formação e de gestão, onde a variável conhecimento assume lugar de destaque (Faria, 2003).

“Compõem esse terreno caleidoscópico os analistas das *policy networks*, das comunidades epistêmicas, das *advocacy coalitions*, dos processos de difusão e transferência de políticas públicas, os estudiosos do *policy learning*, entre outros (Faria, 2003, pág. 22).

A política pública é, portanto e como já destacado, uma área vasta de contribuição de várias teorias, modelos analíticos e disciplinas, onde dentro das diferentes visões³⁶ é bastante relevante a **concepção do ciclo**. Frey (2000) apresenta as diversas linhas de estudos do campo das políticas públicas dentre as quais o *policy cycle* (ciclo da política). A concepção do ciclo se revela um modelo adequado, compreendendo o caráter dinâmico e a “complexidade temporal³⁷” dos processos político-administrativos, por meio da subdivisão da ação pública em etapas ou fases do processo de resolução de problemas (FREY, 2000).

São vários os autores e estudos que se propuseram a definir as bases teóricas da formulação de uma política pública, assim como, estabelecer ou nomear as suas diferentes etapas ou fases. A concepção da política pública como um ciclo faz prevalecer seu entendimento como um processo, abrindo a possibilidade da etapa de reformulação, e não um mecanismo operativo linear e perfeito.

“Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções,

³⁶ As diferentes linhas de análise ou formulação de políticas podem ser vistas em Frey (2000) e Souza (2006).

³⁷ O autor cita COUTO, Cláudio Gonçalves (1998). A Longa Constituinte: reforma do Es-tado e fluidez institucional no Brasil. In: DADOS. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v.41, n.1, p.51-86.

implementação e avaliação.”(SOUZA, 2006)

Concebidas desta forma, ao mesmo tempo em que as políticas públicas expressam as ações governamentais para fazer frente as mais diferentes áreas do desenvolvimento (macro políticas), permitem análises que, quando necessário, são capazes de indicar mudanças no rumo ou curso dessas ações para um melhor alcance da macro política. Assim, sua implementação permite distinguir a diferença entre o que os governos pretendem fazer e o que, de fato, fazem. As políticas públicas se apóiam em leis e normas que orientam os aspectos operacionais da ação governamental (BRUNA et al., 2010) ou, muitas vezes, precisam ser formalizadas ou instituídas por legislação (SOUZA, 2006).

Interessa ao conteúdo desta pesquisa compreender o modelo da formulação de políticas públicas com base no ciclo de implementação, tendo em vista que o modelo sistematiza as etapas de acompanhamento e avaliação, além da possibilidade de verificação dos resultados nas diferentes etapas, fragilidade identificada nos programas de regularização fundiária, discutidos no cerne da proposta deste trabalho. Como foi visto no capítulo anterior, os modelos de avaliação dos programas e a estrutura correspondente dos tipos de indicadores levam em consideração a implementação do programa (ou da política) em etapas, que permitem o acompanhamento e a verificação parcial dos resultados e ampliam as margens de correção e retroalimentação dos processos.

“(…) as políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.”(SOUZA, 2006)

Algumas visões críticas apontam as fragilidades da abordagem do ciclo das políticas públicas, conforme levantado por Raeder (2015), com base nas leituras de Dias (2012) e Jenkins-Smith e Sabatier (1993), como, por exemplo, o fato de não oferecer “bases claras para testes empíricos”, a “sucessão de estágios não descreve o processo de forma acurada” ou ainda, fechar a ideia de ciclo como “unidade temporal de análise” quando o ideal seriam os ciclos múltiplos e interativos. No entanto, a concepção de ciclo é reconhecida no meio analítico, técnico e acadêmico, e pelos motivos apontados anteriormente, a metodologia abre-se para os processos de avaliação e de resultados, que interessam para o escopo da pesquisa.

As tradicionais divisões do ciclo político propostas nas diversas fontes bibliográficas se diferenciam em maior ou menor grau de sofisticação das subdivisões das fases e etapas. No entanto, têm como pontos em comum a proposta das fases de *formulação*, de *implementação* e do *controle dos impactos das políticas* (avaliação) (FREY, 2000).

Frey (2000) apresenta a subdivisão mais sofisticada, que encontra similaridades com outros autores (como por exemplo Howlett e Ramesh, 1993; que apontam Harold Lasswell, 1971, como precursores da abordagem, segundo Raeder, 2015). Quais sejam: 1) percepção e definição de problemas; 2) agenda-setting, ou formação de agenda; 3) elaboração ou formulação de programas e decisão; 4) implementação de políticas; 5) avaliação.

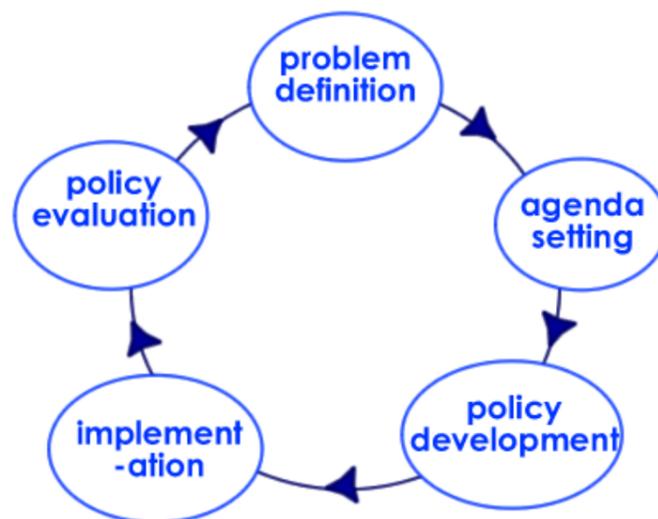


Figura 10 – Ciclo da Política segundo Lasswell (1971)

Fonte: <http://europeandcis.undp.org/> (Acesso em 2/7/2016)

Neste modelo, prevalece a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de um problema de relevância pública, que precede à montagem da agenda. O problema constitui o ponto de partida para a geração de uma política pública. Segundo Frey (2000) a grande questão que se coloca é como adotar um problema em meio a uma infinidade deles e montar a agenda a partir do escolhido ou a partir de critérios. Os quais poderiam ser: critérios técnicos; indicadores que apontam a urgência de ações; emergências ou feedback de políticas em curso, por exemplo (Raeder, 2014). Souza (2006), por outro lado, estabelece que outras questões, além da percepção do problema podem dar início ao ciclo político: a política em si ou a demanda por diferentes atores ou grupos específicos.

A etapa seguinte à entrada do problema na agenda governamental é a formulação da política, ou seja, o momento no qual, dentro do governo, se identificam as alternativas e a avaliação das opções. Com desenvolvimento da etapa de formulação estão dadas as condições para a tomada de decisão, que abarca o processo de escolha pelo governo de uma solução específica ou uma combinação de soluções, em um dado curso de ação. Assim, nesta fase desenham-se as metas a serem atingidas, os recursos a serem utilizados e o horizonte temporal da intervenção. A política pública pode se desdobrar em programas e ações, envolvendo vários atores e níveis de decisão (embora seja materializada através dos governos) para sua implementação.

A *implementação* é definida como o momento de colocar uma determinada solução em prática. Esta fase envolve uma série de sistemas ou atividades da administração pública: o sistema gerencial e decisório, os sistemas de informação, os agentes implementadores da política, os sistemas logísticos e operacionais (recursos materiais, financeiros), dentre outros.

Quando postas em ação, as políticas ficam submetidas a sistemas de *acompanhamento e avaliação*, a última fase do ciclo da política, que tem sido amplamente debatida na literatura pelas distintas concepções atribuídas à própria ideia de avaliação, bem como pelos diversos caminhos metodológicos traçados, em função daquilo que está sendo avaliado e dos objetivos que se pretende alcançar.

Outros aspectos importantes em apontar são:

1) De forma geral, a maior parte da bibliografia não diferencia, pelo menos no âmbito da metodologia de concepção, as políticas públicas e os programas governamentais, principalmente nos que diz respeito às etapas de estruturação – como mostrado acima –, aplicáveis a ambos. Para efeito deste estudo, interessa esclarecer que se considera que a implementação de política pública se dá por meio da elaboração e execução de programas, projetos ou ações do Poder Público sobre as diversas realidades relacionadas ao tema daquela política.

2) A composição dos programas governamentais leva em conta o desenvolvimento de seus elementos de composição, como apresenta VILAROSA (2010), numa de suas organizações possíveis:

Um programa é uma sequência de atividades que deve levar à solução de um problema previamente identificado (VILLAROSA, 2010). Na etapa da formulação, o problema pode ser transformado no objetivo geral. Para o alcance do objetivo geral são estabelecidos, em sequência lógica, os objetivos específicos. Os objetivos específicos às vezes requerem uma subdivisão em determinadas atividades necessárias para o seu cumprimento. Usualmente, o estabelecimento do objetivo é composto de um percentual definido a ser alcançado, neste caso denominado de meta. E ainda, o cumprimento dos objetivos e das atividades precisam ser associados ao estabelecimento de produtos e de resultados. E os resultados, são a expressão objetiva do alcance do programa e mostram em que medida os objetivos foram atingidos e as metas alcançadas.

4.2 Marco legal das políticas públicas no Brasil

De maneira geral, a implementação de políticas públicas, programas, projetos e ações do Poder Público dependem da orientação de recursos e investimentos, cuja previsão e ordenamento compõem a estrutura governamental mediante o estabelecimento de normas e regras que impõem limites, condições, prazos, dentre outros.

A Constituição Federal promulgada em 1988, representou inovações ao campo do planejamento governamental ao dar destaque de forma inédita a esta área temática. Estabeleceu-se, por meio do marco legal, três leis hierarquizadas, formando um conjunto integrado que permitiu aproximar e integrar o sistema de planejamento e orçamento. Com isto, representou um salto em relação aos modelos anteriores do orçamento tradicional: passou a existir um ferramental mais apropriado em manter “equilíbrio fiscal e abrir caminhos para a melhoria sustentável na prestação de serviços de interesse público com crescentes padrões de qualidade” (PROPIUCK et al, 2007).

O novo marco legal do planejamento brasileiro está constituído, portanto, sobre um sistema integrado que articula três instrumentos de curto e de médio prazo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais denominados de Lei Orçamentária Anual (LOA). Conforme o texto constitucional:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

O Plano Plurianual é o principal instrumento de planejamento de médio prazo do país, que abrange entre o segundo ano de um mandato de governo e o primeiro ano do governo seguinte, criando elementos orientados à promoção da maior continuidade da ação pública. O PPA é uma lei quadrienal a ser aprovada pelo Congresso Nacional, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação. O texto constitucional definiu que cabe ao PPA estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, que devem ser vinculados às questões orçamentárias. O PPA é composto por ações (ou programas) que devem conter: objetivo, órgão do Governo responsável pela execução do projeto, valor, prazo de conclusão, fontes de financiamento, indicadores, necessidade de bens e serviços para a correta efetivação do previsto. Segundo a lei:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

(...)

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o instrumento que articula o Plano Plurianual com o orçamento, como está estabelecido na Constituição:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima as receitas e fixa as despesas do Governo para o ano subsequente e compreende, consolidando o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Seguridade Social e o Orçamento das Empresas Estatais: (1) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta; (2) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público; (3) o

orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (ARAUJO, 2010).

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Visando concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual, segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LOA completa a tríade do planejamento brasileiro, conforme o estabelecido no marco legal. Todos os dispositivos precisam ser compatíveis e o PPA, que assume o papel coordenador dos gastos e investimentos governamentais, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. Os investimentos ou gastos que ultrapassem o exercício não podem ser iniciados ou aplicados sem prévia inclusão no Plano ou por lei que autorize a inclusão, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade fiscal (GARCIA, 2012).

O conjunto instituído pela legislação se coloca com um duplo propósito: o de orientar as políticas públicas e as grandes mudanças na sociedade, a partir de ações executadas no horizonte de quatro anos, bem como o de apoiar a política fiscal de médio prazo, a partir de sua articulação com o orçamento (PARES e VALLE, 2006 apud ARAUJO, 2010).

Os objetivos designados à consolidação do instrumental foram, segundo Garcia (2012) desenvolver mecanismos que deixassem claras as intenções de gastos governamentais, coerência às ações ao longo do tempo e organizasse consistentemente as intervenções do legislativo, além de criarem-se condições para o exercício da avaliação, monitoramento e controle das despesas públicas.

“Exige, ademais, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (GARCIA, 2012, pág. 432)

No entanto, as críticas ao sistema atual de planejamento governamental dão conta das várias lacunas observadas sobretudo, nos planos plurianuais: Carnigin (2007), por exemplo, aponta a falta de integração ou de articulação entre as políticas setoriais, que não se modificou com a existência do instrumento que encabeça a estrutura do planejamento.

Garcia (2012) ressalta que a compreensão deste conjunto instrumental, suas determinações e características tem seu sentido melhor apreendido se remetido ao contexto no qual foi produzido.

Conforme destaca o autor, o período de elaboração da Constituição Federal se deu em ambiente de acentuada crise econômica, desequilíbrio das finanças e grandes reivindicações de segmentos sociais antes reprimidas no período militar, que em parte explica a concepção normativa e reducionista proposta para a estrutura do sistema de planejamento, e o enfoque essencialmente economicista e se distanciou sobremaneira das realidades social, cultural e política. Avançando portanto menos que o desejado ao modelo integrador dos vários segmentos e recursos, que as teorias e práticas do planejamento moderno já apontava (GARCIA, 2000; GARCIA, 2012)³⁸.

“O viés economicista manifestava-se ao considerar o planejamento apenas como técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. São ignorados os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação, entre todos os outros necessários à condução de uma sociedade multidimensional, mas una. Dessa forma, o reducionismo impôs-se, inapelavelmente” (GARCIA, 2012, pág. 434).

Foram lançadas as bases do novo modelo do planejamento governamental não somente no período marcado pela crise financeira, inflação alta e crescente, desequilíbrio das finanças públicas, mas também pela deterioração da institucionalidade do planejamento governamental (ARAUJO, 2010), com o qual o PPA não rompeu de imediato em seu surgimento. Havia ainda várias características do modelo anterior que foram mantidas.

“Tais circunstâncias ajudam a compreender a natureza do PPA. A peça concebida pelos constituintes é, de fato, uma programação plurianual das despesas, chamada de plano por descuido ou por influência daqueles que lidavam com os PNDs. O PPA supõe plano de governo, cuja apresentação não

³⁸ Os autores apontam no marco legislativo os artigo e parágrafos para os quais as críticas objetivas se dirigem.

está prevista. As despesas mencionadas pelo Artigo 165 seriam aquelas que realizariam os objetivos do plano de governo, principalmente os que exigem investimentos. No entanto, na ausência de explicitação formal desta subordinação, o PPA passa a ser tomado como o substituto dos PNDs – inclusive em sua temporalidade inconveniente” (GARCIA, 2012, pág. 435).

O que se destaca, portanto, é o entendimento de que o PPA está muito mais para a previsão de despesas (viés orçamentário) do que um plano propriamente dito, de onde se esperaria a articulação ou mínima integração entre programas, como apontado acima pelas críticas.

O planejamento governamental no país adquiriu maior solidez a partir da primeira metade do século passado, impulsionada pelo Plano Salte (1948), no Governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, (1956-1961) até os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) da década de 1970. Ocorre que, a partir do III Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, que cobriu o mandato do último governo militar, de 1979 a 1985, e com o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, de 1986, os principais instrumentos do planejamento federal passaram a representar documentos meramente formais. Com a instabilidade econômica e inflação crescente, os planos e os orçamentos estatais perderam forças e continuaram a ser elaborados apenas para cumprimento de legislação (LESSA et al, 2009).

A título de complementação ao exposto acima, observando que o campo da evolução do planejamento governamental no Brasil é bastante vasto e de várias contribuições importantes, onde não se pretende adentrar aqui, vale a pena ilustrar uma breve subdivisão dos períodos importantes para o tema, apresentada por Araujo (2010, pag. 15) com base em Pagnussat (2006):

“Fases do planejamento governamental brasileiro:

I) a fase da evolução de diagnósticos e de planejamento orçamentário e de estruturação das bases do chamado Estado Nacional-Desenvolvimentista, nas décadas de 1930 e 1940;

II) a fase desenvolvimentista, estruturada em objetivos fortemente econômicos a partir de metas globais e setoriais, com planos nacionais voltados à industrialização e à consolidação da infraestrutura, nas décadas de 1950 a de 1970;

III) a fase de estabilização econômica nas décadas de 1980 e 1990, que abandona os objetivos desenvolvimentistas, dada a crise da dívida externa e a aceleração inflacionária do período, quando os planos passaram a ser formulados com vistas à estabilização econômica; e

IV) a fase dos Planos Plurianuais de Investimentos, a partir da nova Constituição Federal de 1988, com a busca da retomada do planejamento e a introdução de avanços metodológicos na sua elaboração a partir do final da década de 1990.”

Interessa ao encaminhamento deste trabalho a verificação de como se desenvolveram os PPAs a partir do seu estabelecimento. O primeiro Plano Plurianual (PPA), para o período de 1991 a 1995, foi elaborado apenas como peça formal para cumprir os ordenamentos legais estabelecidos pela magna carta no primeiro governo pós-redemocratização do país, num contexto de implantação de uma reforma do Estado. Entretanto, pode-se considerar que a colocação em prática deste PPA não foi bem sucedida, principalmente pela crise política que marcou o período, que culminou com o processo de impeachment e a entrada do novo governo em 1993 (LESSA et al, 2009; ARAUJO, 2010).

“(…) a crescente inflação, a instabilidade política e o aprendizado da democratização, não constituíram condições favoráveis para o planejamento, e o primeiro PPA (1991-1995) tornou-se apenas uma “peça de ficção”, destinada a cumprir uma exigência constitucional. De acordo com Fialho (2003:16) “... tanto os dirigentes quanto o aparato técnico dos governos não estavam habilitados a utilizar esses instrumentos de modo a qualificar a gestão pública.” Mesmo incorporando avanços, o segundo PPA também não passou de um Orçamento Plurianual de Investimentos, ampliando apenas seu escopo no que tange a projetos orçamentários”(CARNIGIN, 2007, pag. 11)

O período 1996 -1999 é caracterizado pela forte mudança na gestão pública, pelas políticas de modernização de caráter gerencial implantadas, pela abertura comercial e financeira e pela redução do tamanho e papel do Estado, resultantes da adequação da economia aos princípios do Consenso de Washington já iniciada no governo anterior. Esta conjuntura conduz à um cenário marcado por reformas estruturais, tais como a fiscal, a administrativa e a da previdência (ARAUJO, 2010).

A elaboração dos dois primeiros PPAs caracterizou-se pela predominância da lógica orçamentária, e ainda, pela não consolidação do PPA e da LDO como

instrumentos objetivos de planejamento e gestão, inexistência de um processo de planejamento permanente e integrado, falta de correspondência entre os objetivos e diretrizes e a programação e suas metas. Entretanto, a partir da estabilidade econômica obtida em 1994 com o Plano Real, foram criadas as condições para a retomada do planejamento (CARGNIN, 2007).

O Plano desse período apresentou dentre os objetivos nortear os agentes econômicos, sinalizar oportunidade de investimentos e tornar um instrumento de planejamento para o governo e para a iniciativa privada. Para atingi-los, estabeleceu três estratégias de ação: a construção de um Estado moderno e eficiente; a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e a inserção competitiva modernização produtiva (ARAUJO, 2010).

O PPA 2000-2003 foi desenvolvido tendo como uma de suas bases o Decreto 2.829, de 1998, que estabeleceu novas regras para elaboração e gestão a partir deste PPA. Organizando a ação de governo em torno de programas, os quais deveriam ser desenhados para enfrentar um problema específico na sociedade, o PPA passava a ter uma identificação maior com os orçamentos anuais. As normas também estabeleceram um modelo de gerenciamento que utilizava princípios de responsabilização mediante a definição de um gerente para cada programa, o controle de prazos e custos e o foco em resultados a partir de definição de indicadores de resultados, de metas e de avaliação físico-financeira dos programas e de suas ações e a avaliação anual do plano (LESSA et al, 2009; ARAUJO, 2010).

Ainda que não expressasse diretamente no conjunto amplo das ações de governo, o PPA 2000-2003 apresentava uma orientação estratégica composta por seis grandes diretrizes: 1) consolidar a estabilidade econômica, com crescimento sustentado; 2) promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda; 3) combater a pobreza e promover a inclusão social; 4) consolidar a democracia e os direitos humanos; 5) reduzir as desigualdades inter-regionais; e 6) promover os direitos das minorias e a defesa dos direitos humanos. Estas diretrizes foram desdobradas em 28 macro-objetivos de governo, distribuídos de forma setorial, a cargo de diferentes Ministérios. (LESSA et al, 2009; ARAUJO, 2010).

Em suma, os maiores avanços do modelo implantado e que foram mantidos na elaboração dos planos seguintes, são representados pela estruturação a partir de programa, aliada ao aprofundamento do processo de integração entre plano, orçamento e gestão.

Aproximando-se das temáticas propostas por este trabalho, vale ressaltar que, ainda que suas principais diretrizes tenham sido do universo econômico: manutenção da estabilidade econômica, controle da inflação e ajuste fiscal; este Plano deu início a abordagem territorial, principalmente sob a temática regional. Por outro lado, as críticas apontam a deficiência na aproximação dos entes federativos (federal-estadual-municipal) e deficiências no enfoque da escala municipal e da rede de cidades, dentre outros problemas (CARGNIM, 2008).

Em paralelo a construção do marco de elaboração de políticas públicas no País, no que se refere à temática urbana, transcorriam as discussões sobre a Lei de Desenvolvimento Urbano que durou entre as décadas de 1980 e 2000, e que resultou no Estatuto da Cidade, já referido. O Estatuto contempla, também, a mesma lógica de relação entre as ações definidas no Plano Diretor com a LDO e o PPA municipal. Nesse sentido, mesmo que a investigação da pesquisa não recaia sobre o conjunto de PPAs de todos os municípios, e sim aqueles no Plano Federal, sua previsão deve constar no marco do município para que ocorram as devidas transferências de recursos.

Nesse contexto, em que deve-se prever a articulação legal, o recorte temporal de análise dos PPAs Federais será o período posterior ao Estatuto da Cidade, ou seja, a investigação dos programas inerentes aos três planos plurianuais – PPA 2004-2007; PPA 2008-2011; PPA 2012-2015 – posteriores ao Estatuto da Cidade como será visto a seguir

antes Estatuto da Cidade		Estatuto da Cidade 2001	após Estatuto da Cidade		
PPA 1991 - 1995	PPA 1996 - 1999	PPA 2000 - 2003	PPA 2004 - 2007	PPA 2008 - 2011	PPA 2012 - 2015

Quadro 17 – A distribuição dos PPA

Fonte: autora

4.3 Os Planos Plurianuais do período pós-Estatuto da Cidade

O PPA 2004-2007

O PPA 2004-2007, primeiro plano plurianual após o Estatuto da Cidade, incorporou diversos princípios consolidados no plano anterior – o de PPA 2000-2003 que já havia introduzido uma série de mudanças. O primeiro aspecto a ser destacado, importante para o universo desta pesquisa, consiste na organização do PPA por programas específicos e emprego de indicadores de desempenho. Assim como foram mantidas as ações orçamentárias (vinculadas a cada programas, com metas e valores estabelecidos para o quadriênio); os modelos de gestão com atribuições gerenciais para cada programa; além do sistema de informações como meio de divulgação de resultados, de acompanhamento e controle social (PROCOPIUCK et al., 2007).

Atribuiu-se como caráter inovador deste plano (2004-2007), os esforços para torná-lo permeável à participação de atores sociais, por meio de estratégias lançadas para sua construção com o envolvimento direto da sociedade. Uma das ações para este fim, foi a instalação de fóruns que antecederam ao plano em 2003, e que ocorreram em todos os Estados e Distrito Federal, juntando representantes dos governos estaduais e da sociedade civil organizada, para debater e definir os desafios centrais do governo que deveriam estar expressos no plano.

É importante complementar que a abertura de canais democráticos e participativos na construção de políticas públicas, assim como o alinhamento entre orçamento e planejamento, encontra consonância com os preceitos e exigências delineadas pelo arcabouço legal, a exemplo do Estatuto da Cidade³⁹ e da Lei de Responsabilidade Fiscal (PROCOPIUCK et al., 2007; LESSA et al. 2009; ARAUJO, 2010).

Outro o fator a ser apontado é o planejamento para um horizonte de tempo maior que os quatro anos, princípio condutor de sua estrutura, estabelecido pela Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo. Esta concepção apresentou como suporte o diagnóstico amplo, que delineou os principais problemas a serem

³⁹A Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) no Capítulo IV *Da Gestão Democrática da Cidade*, o Art 44 estabelece que, no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. A título de complementação, é importante ressaltar que também no Art. 4º o plano plurianual está dentre os instrumentos em geral; e o Art. 40, dispõe que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no plano diretor, enquanto parte integrante do processo de planejamento municipal.

enfrentados: concentração social e espacial da renda e riqueza, pobreza e exclusão social, desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, degradação ambiental, baixa criação de empregos, dentre outros (LESSA et al. 2009).

Em resposta ao quadro, as propostas para o horizonte de tempo além do quadriênio, visavam mudanças estruturais em prol de temas sociais principalmente (inclusão social, desconcentração de renda, crescimento do emprego, dentre outras estratégias), tendo como panorama a estabilidade monetária já consolidada anterior ao Plano (ARAUJO, 2010).

Em termos de estrutura de composição, o documento das Orientações Estratégicas⁴⁰ explicita os três grandes eixos de atuação deste PPA, denominados de Megaobjetivos: 1) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; 2) Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais; e 3) Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia. Cada um dos Megaobjetivos se desdobra em Diretrizes Gerais e em Desafios, e para estes últimos estão dispostas as Diretrizes Específicas.

A abordagem das questões urbanas é inserida na temática tratada pelo Megaobjetivo 1 - Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais. A contextualização do tema, apresenta o problema das cidades brasileiras pontuando dados sobre os déficits de serviços urbanos (infraestrutura, transportes públicos), junto do conjunto dos dados que delimitam a problemática social de forma mais abrangente (coeficiente de GINI, desigualdades de gênero e raça, desemprego, dificuldades de acesso a saúde e educação). Estão reunidos numa mesma linha de atuação, dentre as demais para o enfrentamento deste contexto, “a promoção para o atendimento dos grupos vulneráveis por meio de transferência de renda (...) e políticas urbanas.

Em sua composição, o Megaobjetivo 1 possui 14 (quatorze) Diretrizes Gerais— que constituem as orientações mais abrangentes, voltadas à promoção da equidade e da justiça social; e por 10 (dez) *Desafios*, cujos princípios pautaram a distribuição dos programas e ações em seis frentes: social, econômica, regional, ambiental, cultural e democrática. O tema urbano está incluído na frente social, por meio da composição de

⁴⁰Orientação Estratégica é o instrumento que rege a formulação e a seleção dos programas que integram o plano plurianual (BRASIL, 2003).

“programas de acesso à moradia, infra-estrutura e serviços sociais, como saneamento, transporte coletivo, educação e saúde (...)”.

O enfrentamento dos problemas decorrentes do modelo de urbanização das cidades brasileiras se insere, mais especificamente, no **Desafio n.º 6 - “Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio-ambiente”**. A contextualização deste conjunto engloba a precariedade das condições de habitação, infraestrutura, equipamentos urbanos e comunitários, bem como a ineficiência e ou insuficiência da prestação de serviços públicos. As orientações estratégicas especificam:

“Nas áreas urbanas informais - favelas, mocambos, alagados, loteamentos clandestinos e outros esses - problemas são agravados pela insuficiência de ações dirigidas à regularização administrativa, urbanística e jurídica e pela insegurança da posse da terra. No âmbito institucional, observa-se, ainda, a inadequação de políticas e instrumentos de planejamento e gestão urbana, bem como de regulação dos serviços públicos. A distribuição espacial dos déficits de moradia, de saneamento ambiental, de transportes coletivos, de regularidade fundiária, remete, ainda, à necessidade do desenvolvimento de programas regionalmente diferenciados, de acordo com as características da população, suas formas de organização, suas condições urbanas, ambientais e econômicas, com prioridade de aplicação de recursos nas áreas de maior vulnerabilidade (BRASIL, 2003)”

Sendo assim, ainda que a temática urbana esteja bastante associada à social, é possível notar abordagens diretas e específicas sobre os problemas da moradia irregular, desde a formulação das diretrizes que compõem o referido Desafio. Para o total de 22 (vinte e duas) diretrizes específicas, a abordagem da regularização fundiária, da urbanização de áreas precárias e da habitação se deu diretamente através de 07 (sete) diretrizes:

- D4) Aperfeiçoamento do processo de regularização fundiária e de ordenamento territorial, e democratização do acesso à terra urbanizada;
- D5) Produção habitacional e urbanização de qualidade para o atendimento às populações de baixa renda, em condições de financiamento adequadas;
- D6) Descentralização e desburocratização do acesso ao crédito e aos programas habitacionais, de saneamento e de mobilidade urbana;
- D12) Viabilização do acesso à água potável para a população, acompanhado de medidas de saneamento e tratamento de efluentes, como condição para saúde pública;
- D14) Prevenção de acidentes ambientais e da ocupação de áreas urbanas de risco;
- D16) Urbanização adequada de vilas e favelas, integrando-as ao tecido urbano da cidade;

D17) Promoção da celeridade à concessão de título de propriedade de terra às populações urbanas e rurais carentes.

Estas diretrizes dialogam com várias das Ações Esperadas da dimensão urbanística, principalmente por meio daquelas que se interligam à urbanização da área, à implantação de redes e serviços de infraestrutura, à produção e melhoria habitacional. Há ainda a correlação, bem mais limitada, com a dimensão ambiental pela diretriz 14 - Prevenção de acidentes ambientais e da ocupação de áreas urbanas de risco; e com a dimensão jurídica- Promoção da celeridade à concessão de título de propriedade de terra às populações urbanas e rurais carentes – diretriz 17.

Para os demais Desafios e Diretrizes associados ao Megaobjetivo é possível identificar o potencial de ligação à Ações Esperadas estabelecidas para a dimensão social da regularização fundiária, como por exemplo: *Ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos* – (Desafio n.º 2) interliga-se à capacitação e geração de renda; ou *Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social, saúde, previdência e assistência* (Desafio n.º 3) interliga-se à acesso a equipamentos de saúde e assistência social; ou ainda, *Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação e ao patrimônio cultural do país* (Desafio n.º 4) interliga-se ao acesso à escola (cultura, esporte, lazer).

Os demais conteúdos afetos aos Megaobjetivos II e III não serão aqui aprofundados porque se relacionam de forma parcial e indireta com as dimensões da regularização fundiária. Também, porque compreendida a estrutura do PPA 2004-2007 e tendo sido observado o tratamento dado aos temas afetos à regularização fundiária já na distribuição dos eixos de atuação e diretrizes, importa agora levantar, no conteúdo integral do plano propriamente dito, como estes temas comparecem nos programas e com quais indicadores.

O PPA 2008-2011

O cenário que se configura antes da elaboração deste PPA é formado tanto pelo período econômico positivo (estabilização monetária, índices de crescimento da

economia e, ainda, um ambiente externo favorável)⁴¹, que se consolidou desde o início do plano anterior, quanto pela continuidade governamental (segundo plano plurianual de um mesmo Governo). A estrutura sobre a qual se desenvolve o PPA 2008-2011 possui bastante semelhança com o PPA 2004-2007 (e com o anterior também), que é a estrutura por programas, como já mencionado, e estes por sua vez, estão munidos da atribuição de responsabilidade gerencial e do portfólio de ações, atividades e operações vinculadas aos programas e indicadores.

O principal marco da elaboração deste PPA é o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que, apoiado numa agenda prioritária de investimentos, conduziu boa parte dos recursos discricionários do governo a uma destinação previamente programada, antes de se consagrar o plano plurianual (LESSA et al. 2009). Junto do PAC, a Agenda Social e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) formam o tripé de sustentação do PPA, e foram consideradas estratégias prioritárias.

Ocorre que, estes três programas foram desenvolvidos em paralelo ao processo de elaboração do plano plurianual, com destaque para o PAC, cujas iniciativas tiveram de ser incluídas no PPA para sua validação, de acordo com os preceitos da Constituição Federal. Algumas críticas chamam a atenção pela inversão de ordem, ou de papéis, que o procedimento representou. Foi introduzida uma nova forma para definir e comunicar quais as prioridades e metas do governo federal, uma vez que o marco do planejamento precisou ser ajustado em função de novos canais de demandas (PAULO, 2010).

“O PPA 2008-2011, trata, portanto, de reunir e forjar, a posteriori, uma agenda estratégica baseada em iniciativas previamente lançadas pelo governo. Faz-se um esforço de amarração, a direcionar agendas independentes rumo a um mesmo norte” (LESSA et al. 2009).

Por outro lado, a estratégia de crescimento (cerne do PAC) pela via da ampliação do mercado de consumo de massas já era explorada no PPA 2004-2007, e pode ser considerada herança do período anterior, assim como a visão de longo prazo, necessário para consolidar esta estratégia.

⁴¹Antes da grave crise internacional ocorreu no segundo semestre de 2008 ter se instalado, cujos impactos sobre o balanço comercial brasileiro ainda não eram consenso entre os analistas. (Lessa et al, 2009).

Persiste a ênfase no ciclo virtuoso a ser gerado por investimentos, inovação, aumento da produtividade, distribuição dos ganhos de produtividade aos trabalhadores, aumento da massa salarial, ganhos de escala e novos investimentos.”(LESSA et al. 2009).

O PAC é apresentado com destaque no âmbito do documento das Orientações Estratégicas do PPA 2008-2011. As ações e metas específicas do Programa foram organizadas em um amplo conjunto de investimentos em infraestrutura e em medidas de incentivo ao investimento privado (BRASIL, 2008). Algumas ações urbanas passaram a contar com recursos do PAC, principalmente saneamento e habitação. Neste PPA se percebe uma maior ênfase ao tema habitacional (construção de unidades habitacionais), lembrando que o Programa Minha Casa Minha Vida, de construção habitacional direcionado (a princípio) para a população de baixa renda, foi lançado em 2011 com recursos do Programa.

O primeiro elemento estruturador apresentado pelo documento é um conjunto de princípios: a) convergência territorial; b) o plano como instrumento integrador das políticas e programas; c) monitoramento e a avaliação; d) parcerias público-privadas e) a gestão estratégica de projetos prioritários; f) a transparência na aplicação de recursos; e g) a participação social no acompanhamento do Plano.

A linha de abordagem territorial já lançada nos Planos da estratégia *“convergência territorial como método de orientação da alocação dos investimentos com vistas a uma organização do território mais equilibrada”* o que significa na prática um tentativa de avançar na base territorial das políticas. A diferença observada, já que antes abordagem se dava sob ponto de vista das grandes regiões, é que temas setoriais sub-regionais como transportes, energia, comunicações, infra-estrutura hídrica, saneamento, habitação, educação, saúde, ciência e tecnologia, dentre outros, também ganham espaço na visão mais estratégica de território (LESSA et al, 2009).

Outra ênfase diz respeito ao *“.. monitoramento e a avaliação dos projetos e programas de Governo, criando condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos..”*. O documento define orientações específicas sobre a constituição dos indicadores (coerentes com os objetivos, clareza de aferição, mensurar o alcance do programa), definindo seus atributos mínimos e necessários em item específico.

O PPA anterior trazia uma estrutura mais compartimentada (megaobjetivo > diretrizes gerais > desafios > diretrizes específicas). O que correspondem, neste PPA, aos Desafios do plano anterior - que eram 30, são os Objetivos de Governo, 10 ao todo. O PPA 2008-2011 tem, portanto, uma estrutura menor, organizado a partir dos Objetivos de Governo, que se associam aos Objetivos Setoriais, e ambos estabelecem a distribuição dos programas.

Objetivos de Governo: Correspondem aos objetivos a serem perseguidos com maior ênfase pelo Governo Federal no período do Plano para que, no longo prazo, a Visão estabelecida se concretize. Devem ser passíveis de mensuração, sendo assim acompanhados de indicadores e metas que permitam o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados por meio das políticas e programas a eles associados.

Objetivos Setoriais: São os objetivos prioritários do Ministério, em sua área de atuação, para o período do Plano, devendo abarcar as políticas setoriais finalísticas, que geram resultados imediatos para a sociedade. Devem ser estabelecidos com base na OEG, no Diagnóstico Setorial e nas contribuições da sociedade advindas dos diversos espaços de participação social existentes no âmbito do Ministério (BRASIL, 2008)

A maior parte dos programas relacionados aos temas urbanos e de regularização fundiária estão associadas ao *Objetivo de Governo 1. Promover a inclusão social e a redução das desigualdades*. De forma análoga ao PPA anterior, estes temas de interesse da pesquisa estão cobertos pela dimensão social, esta que tem forte conotação no plano de maneira geral e, de fato, permeia o contexto dos demais objetivos:

2) Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda 3) Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade 4) Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos 5) Implantar uma infra-estrutura eficiente e integradora do Território Nacional 6) Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional 7) Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana 8) Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica 9) Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos 10) Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização (BRASIL, 2008).

Para quase todos os objetivos de governo, exceto os de número 6, 7, 8, é possível interligar a seus contextos, os elementos das dimensões urbana, ambiental, jurídica e social da regularização fundiária.

Outra questão relevante diz respeito aos conteúdos dos objetivos setoriais: os temas da regularização fundiária, principalmente o atendimento de áreas de baixa renda e pessoas em situação de vulnerabilidade/risco, aparecem de forma mais recorrente do que no plano anterior, o que significou a identificação de um número maior de programas e ações.

Mais especificamente, cabe destacar que a regularização fundiária passa a constar de um dos objetivos setoriais: *“Aperfeiçoar a gestão do espaço urbano pela promoção da regularização fundiária de assentamentos informais, requalificação de áreas centrais e prevenção a desastres sócio-ambientais”*. Assim como podem ser identificados, de forma direta, vínculos da regularização também com outros objetivos setoriais:

- Ampliar o acesso aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos, com vistas à universalização.
- Ampliar o mercado imobiliário para atendimento às faixas de renda média e média baixa.
- Implementar a política habitacional visando ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbanas e rurais e melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários.
- Promover a capacitação institucional e democratizar o acesso à informação para o planejamento e gestão urbana, e incentivar a implementação do Estatuto da Cidade.
- Promover a cidadania por meio de acesso aos serviços de transportes públicos e mobilidade urbana e a integração à gestão do Sistema Nacional de Trânsito.

O PPA 2012-2015

Este plano foi estruturado de forma bastante diferente dos anteriores, sob uma nova lógica de organização, rompendo com o modelo que vinha sendo adotado desde o PPA 2000-2003.

A estrutura principal do modelo anterior estabelecia o programa como elemento articulador entre plano, orçamento e gestão, organizando as ações de governo tendo como foco os resultados. A lógica de elaboração e implementação dos programas considerava inicialmente, como visto nos ciclos das políticas públicas, a identificação do problema ou demanda, montagem da agenda, etapas de formulação e

tomadas de decisão, com a definição de responsabilidades de gestão das ações e sistema de informações de metodologia específica. Sob a justificativa de excessiva rigidez do modelo anterior e a intenção de dotar o plano de um caráter “mais estratégico”, segundo as orientações de elaboração, o PPA 2012-1025 abandonou a figura do plano como unidade de gestão, que deixa de organizar a ação governamental e passa a expressar “as entregas de bens e serviços relacionadas a uma determinada política pública” (PAULO, 2013, pág. 7).

A organização do plano está dividida entre os Programas Temáticos – que expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado – que expressam e orientam as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

A forma como os programas governamentais, desdobrados destes eixos se organizam, foi modificada. O programa não está vinculado a um único objetivo, mas a vários. Segundo as orientações estratégicas para o PPA 2012-2015, o objetivo expressa não só “aquilo que se quer”, mas o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas e tem como atributos.

Os objetivos é que distribuem os demais elementos de composição dos programas: I - Órgão Responsável: é aquele cujas atribuições mais contribuem para a implementação do Objetivo; II - Meta: é uma medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa; e III – Iniciativa: declara as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e de outras medidas de caráter não orçamentário (Orientações Estratégicas do PPA 2012-2015).

Outra modificação significativa ocorreu no modelo de gestão do Plano, na tentativa de afastá-lo da rigidez da estrutura orçamentária e, com isso, voltar a mobilizar os tomadores de decisão. Uma visão crítica pode ser verificada em Paulo (2013), ao alertar que o programa deixa de organizar a ação governamental para a resolução de um problema ou o atendimento de uma demanda, passando a expressar simplesmente as entregas de bens e serviços relacionadas a uma determinada política pública. O autor pondera que se, por um lado, a linguagem menos técnica pode favorecer uma maior interlocução com a sociedade, por outro lado, a falta de itens

gerenciáveis afastou o PPA de exercer um papel de instrumento de planejamento e gestão para resultados, aproximando-se mais de um painel de políticas.

A “ausência de itens gerenciáveis” foi exemplificada a partir do seguinte:

1. Aonde quer chegar: os objetivos não possuem indicadores e não foram estabelecidos índices a serem atingidos para os indicadores vinculados aos programas temáticos; 2. O que fazer: as metas foram definidas apenas para o fim do plano, sem um planejamento anual de realizações; 3. Quem vai fazer: não há definição de responsabilidades pelo atingimento dos objetivos e realização das metas e iniciativas; 4. Como monitorar e avaliar: não há definição de parâmetros anuais para os atributos do plano, não há definição de instâncias e atores a serem envolvidos na gestão e o acompanhamento da execução orçamentária está previsto em periodicidade apenas semestral (PAULO, 2013).

Com relação a leitura dos aspectos urbanos, observa-se que, se nos planos anteriores houve um arranjo bastante similar, a alteração da lógica de estruturação deste PPA fez com que os programas afetos aos temas urbanos foram reagrupados e distribuídos de forma diversa: Habitação, Mobilidade Urbana, Planejamento Urbano, Saneamento (Pasta Ministério das Cidades); Gestão de Riscos (Pasta Ministério da Integração Nacional). O tema da regularização (urbanização de assentamentos precários) aparece tanto no conjunto do programa Moradia Digna quanto no programa Planejamento Urbano. Os programas e os objetivos foram reagrupados, mas como será visto logo adiante, na apresentação dos resultados da pesquisa empírica, vários dos conteúdos dos planos anteriores ainda se fizeram presentes.

Em suma, podem ser extraídos do conteúdo do capítulo visto até aqui:

1) A concepção cíclica da política pública, como visto no referencial teórico estudado, é bastante apropriada à visão atual da regularização fundiária, ambas constituídas sobre a noção processual, de temporalidade, complexidade e abrangência. O modelo de ciclo de implementação, sistematiza as etapas de acompanhamento e avaliação, além de oferecer a possibilidade de verificação dos resultados nas diferentes etapas; aspectos que convergem com o tema central discutido pela tese, sobretudo a necessidade de equiparar indicadores às dimensões da regularização. Desta forma é lógico situar a regularização fundiária no posto de

política pública, a ser concebida e implementada levando em consideração as ações ou os programas que atendam aos objetivos da pludimensionalidade.

2) Considerando o marco do planejamento governamental no país, é possível observar que ainda predomina a dispersão entre programas, objetivos e competências, afetos à temática urbana e à regularização, conforme verificado no recorte empírico proposto para a pesquisa, inicialmente apresentado, neste capítulo, por meio de suas bases que fundamentam a lógica dos planos plurianuais destacados. Especificamente, em se tratando da regularização fundiária na concepção e constituição geral dos planos plurianuais, fica constatado o tratamento bastante variado do tema, concebido ora como diretriz, ou ora como objetivo geral, por exemplo. Observa-se, ainda, a pulverização das áreas temáticas afetas à regularização (temas correlacionados), vinculados à pastas diversas, configurados pela setorização e compartimentação dos assuntos.

Neste sentido, para fins de proceder com as análises sobre o recorte empírico, que agora se volta para o conteúdo, de fato, dos programas e ações de interesse da pesquisa que compõem os planos plurianuais, tornou-se necessário desenvolver metodologicamente mecanismos de identificação, seleção e levantamento de programas dentro do universo temático da regularização fundiária e suas dimensões.

O próximo item fecha o capítulo e apresenta o método de seleção e análise dos programas.

4.4 Método de seleção e análise dos programas integrantes dos três Planos Plurianuais

a) O levantamento e a seleção do conjunto de programas

A busca se baseou em dois procedimentos:

1) a utilização das Ações Esperadas das quatro dimensões: os próprios termos utilizados para denominá-las possibilitaram a identificação de programas, uma vez que elas representam a composição abrangente da regularização fundiária;

2) o uso de palavras-chaves, derivadas dos contextos das Ações Esperadas e associadas a cada uma delas. De maneira complementar, elas foram desenvolvidas com intuito de refinar a pesquisa e reforçar a melhor discriminação dos objetos levantados para as análises.

Tanto os termos que denominam as Ações Esperadas, quanto as palavras-chaves, foram aplicados nos procedimentos de busca nos documentos de cada plano plurianual. A base documental utilizada para a busca foram os documentos oficiais dos planos disponibilizados em meio digital, no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento. Este passo metodológico possibilitou a **seleção do conjunto de programas** (ações orçamentárias, atividades, iniciativas), para cada um dos três planos plurianuais.

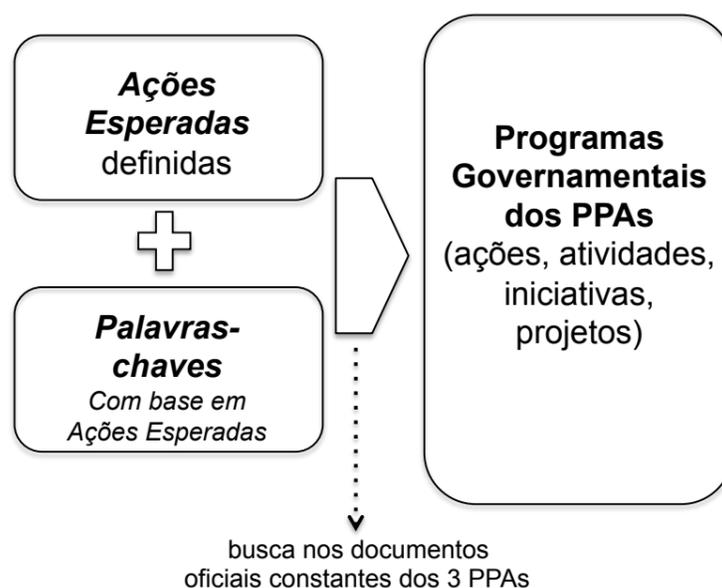


Figura 11 – Seleção do conjunto de programas

Fonte: autora

Ainda que não se tenha esgotado a totalidade dos programas, visto que alguns podem ter escapado aos mecanismos de busca, é importante ressaltar que o intuito foi o de levantar o maior número possível de elementos para apresentar um quadro bastante fiel à representatividade dos programas e ações (e seus indicadores) de interesse da pesquisa dentro do conjunto de cada PPA.

Importante salientar que foram consideradas as ações orçamentárias destinadas aos municípios de forma geral, e foram, portanto, excluídas as ações de alcance local ou restritas a municípios específicos.

b) A sistematização do conjunto de programas

A identificação do conjunto encontrou programas cujo objetivo explícito é a regularização fundiária propriamente dita, e outros que guardam algum vínculo ou que em alguma medida respondem às dimensões da regularização. Desta forma, o passo metodológico seguinte foi **a sistematização do conjunto de programas**, que permitiu caracterizar três tipologias encontradas, explicadas abaixo:

1. Tipologia (1) programas que tratam diretamente dos aspectos da regularização fundiária propriamente dita – ou seja, as ações estão voltadas a reversão da ilegalidade da ocupação.

2. Tipologia (2) programas que tratam da temática específica da habitação (unidade, moradia) ou de infraestrutura, e demais ações orientadas às áreas de vulnerabilidade social e precariedade urbanística (no entanto, sem arcar com a regularização);

3. Tipologia (3) programas que mantêm vínculo indireto com o tema: onde foram identificados princípios para a ampliação de atendimentos diversos, sejam serviços urbanos, equipamentos, redes de infraestrutura e melhorias urbanísticas variadas (não há explícita correlação do programa com a regularização fundiária ou com áreas vulneráveis, mas tratam de necessidades básicas, cujos suprimentos são precários ou ausentes nas áreas irregulares).

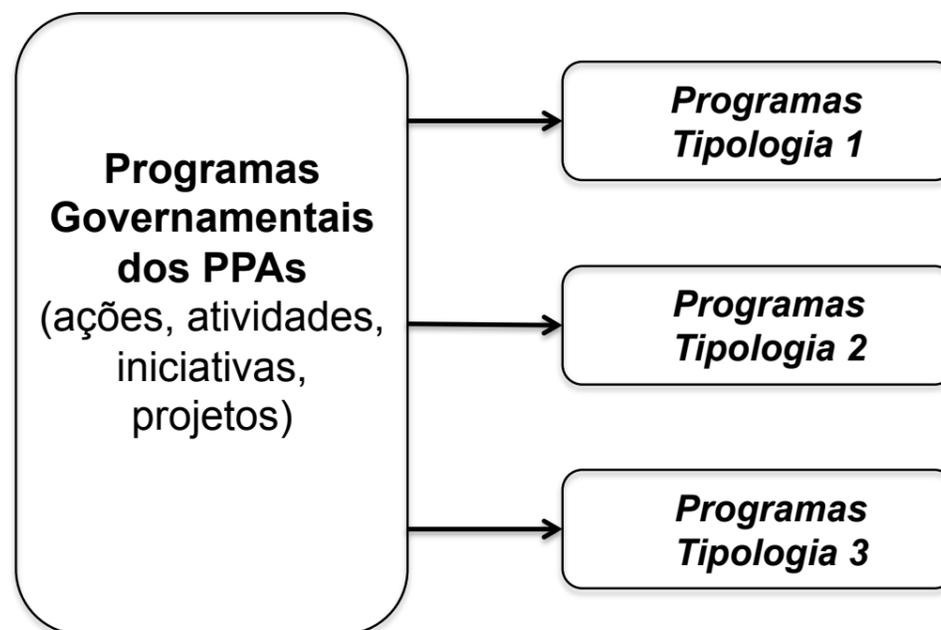


Figura 12 – Sistematização do conjunto de programas

Fonte: autora

A sistematização pelas tipologias permitiu verificar a natureza dos programas frente a atual construção conceitual e legal da regularização fundiária: os programas de tipologia 1, indicam melhor atendimento direto da regularização fundiária em sentido abrangente, por meio de programas que a contemplam em atendimento às diferentes dimensões; os programas de tipologia 2 verificam o atendimento parcial às dimensões; e os programas de tipologia 3 demonstram pouca relação com a regularização fundiária e a atuação bastante dispersa. A comparação entre os resultados nos três PPAs serviu para observar se houve ou não alguma evolução no tratamento da regularização fundiária, no decorrer do tempo.

c) A análise do conjunto de programas

Os procedimentos de análises se voltam para o conjunto de programas levantados tendo como base a estrutura formada pelos elementos resultados dos estudos procedidos no Capítulo 2 – definição das Ações Esperadas e no Capítulo 3 – o sistema identificado pela relação entre os Indicadores pesquisados nas três bases e as Ações Esperadas:

1) A avaliação quanto ao atendimento às Dimensões e às Ações Esperadas: permitiu identificar em que medida ou de que maneira os diferentes programas se

interligam às temáticas da regularização fundiária; como isto se reflete no atendimento às dimensões; quais Ações Esperadas encontram maior ou menor correspondência nos diferentes programas; onde residem as maiores lacunas para o cumprimento da regularização – quais Ações estão deixando de ser atendidas;

2) A avaliação dos indicadores dos programas: permitiu verificar como os indicadores levantados se relacionam com os objetivos dos programas (e da regularização fundiária), e de que forma, podem compor o sistema de indicadores apropriados à regularização fundiária, levantados nas três bases;

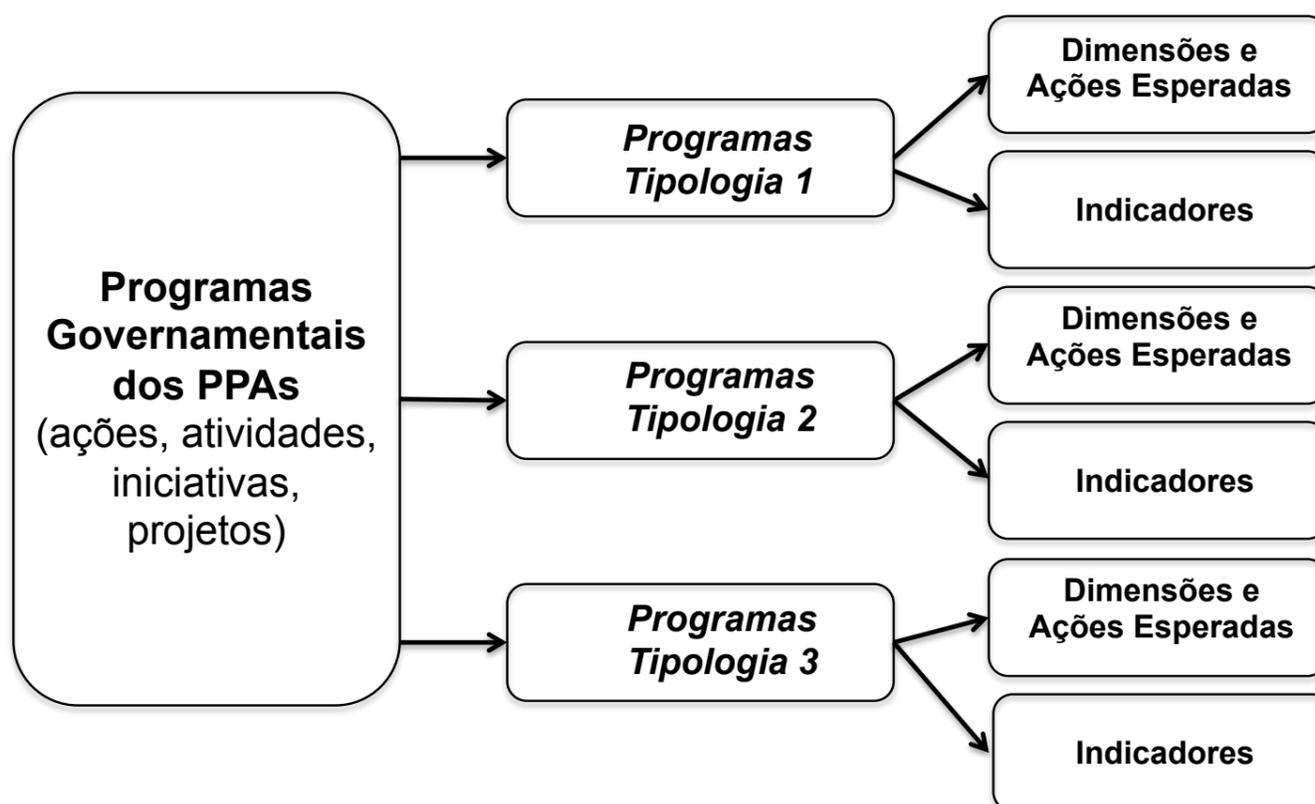


Figura 13– Análises do conjunto de programas

Fonte: autora

As análises dos indicadores obedeceram à mesma metodologia utilizada no estudo sobre as três bases (ONU Habitat, GEO Cidades-PNUMA, Ministério das Cidades), no capítulo anterior: identificando aqueles que se interligam de maneira direta à regularização fundiária (**relação direta**); os que se interligam indiretamente ao tema (**relação indireta**), por exprimirem aspectos mais compatíveis com a definição de metas e objetivos portanto capazes de contribuir com a construção da política de regularização fundiária; ou por dialogarem com a identificação ou com o

levantamento do problema da irregularidade das ocupações urbanas de baixa renda; e os não aptos à mensurarem a regularização (**não adequados**).

Os indicadores avaliados como **Diretos**, integrados aos indicadores já levantados na análise do capítulo anterior, nas três bases de referência, compõem a sistematização do conjunto de indicadores adequados a mensuração da regularização fundiária.

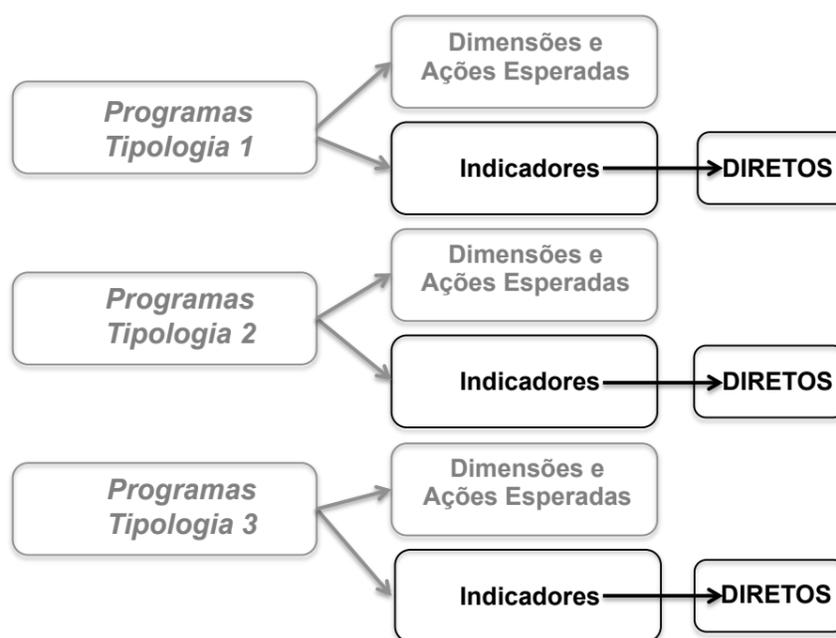


Figura 14 – Análise e seleção dos Indicadores

Fonte: autora

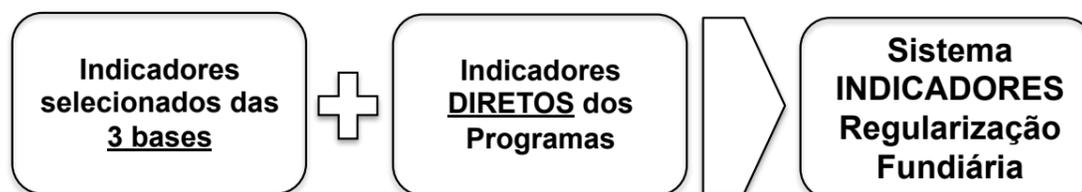


Figura 15 – Sistematização do conjunto final de Indicadores

Fonte: autora

No capítulo a seguir, são apresentados os achados e as análises sobre o conjunto de programas dos três planos plurianuais definidos na pesquisa, de acordo com os procedimentos acima explicitados, resumidos em: levantar e selecionar os programas correlatos ao tema da regularização; classificar o conjunto conforme as tipologias de programas; e avaliar quanto ao atendimento à regularização fundiária tendo como referência o modelo teórico construído no Capítulo 3.

[capítulo 5]

5. Análise e resultados da pesquisa empírica

Este capítulo apresenta os resultados obtidos com a análise dos programas⁴² governamentais, constantes dos três Planos Plurianuais - PPAs, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, equivalentes ao período pós Estatuto da Cidade, definidos para a pesquisa empírica da tese.

O objetivo é trazer à luz os mecanismos de atuação, dispostos pelo governo federal, para o enfrentamento dos problemas decorrentes da cidade ilegal. Este conjunto programático representa o que se compreende como as respostas do poder público às diferentes dimensões expressas pela base conceitual e normativa da regularização fundiária e por meio de sua análise se vislumbra que as perguntas motivadoras da pesquisa podem ser respondidas.

A investigação e a seleção dos programas, assim como os procedimentos de análises sobre os conjuntos, obedecem o método já explicitado em item anterior.

5.1 A análise dos programas do PPA 2004-2007

Os programas do PPA 2004-2007⁴³, como visto na apresentação do conteúdo do PPA, são figuras centrais do plano e organizam os demais elementos. Para cada um está estabelecido o vínculo com o órgão responsável, o objetivo geral e o público-alvo, os indicadores e as ações orçamentárias denominadas de projetos, atividades, operações especiais. Estas estão vinculadas ao órgão executor, aos produtos e às

⁴²Os PPAs diferem entre si na denominação dos conjuntos de ações que formam os programas, entre ações orçamentárias, atividades, iniciativas.

⁴³ Plano Plurianual 2004-2007 Anexo II – Programas de Governo (1.025 páginas). Disponível <http://www.planejamento.gov.br/>

metas orçamentárias. A figura abaixo ilustra de forma esquemática, os elementos que compõem os programas deste plano plurianual:

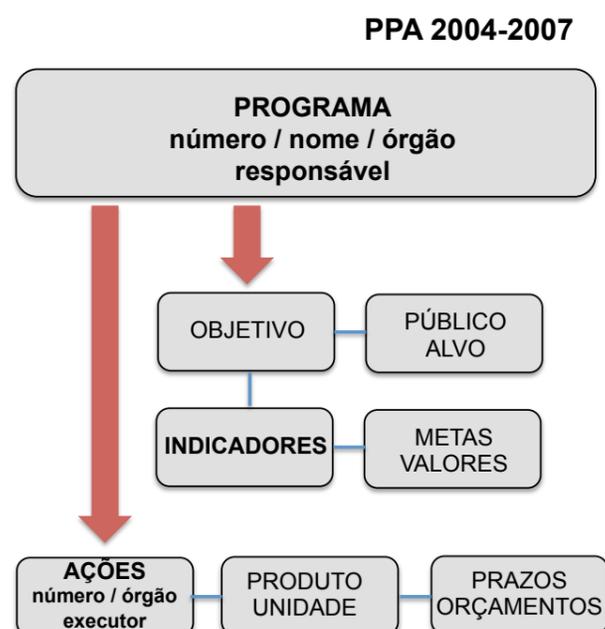


Figura 16 – Disposição dos Programas PPA 2004-2007

Fonte: autora

A seguir serão apresentados os resultados e análises do conjunto dos programas do PPA 2004-2007.

5.1.1. Caracterização do tipo de programa identificado

A pesquisa levantou para o PPA 2004-2007, no total, 17 (dezessete) programas, que englobam 59 (cinquenta e nove) ações orçamentárias (projetos, atividades e operações). A sistematização dos elementos de composição de cada programa, de forma descritiva, consta do **Quadro Anexo 1**.

Para este conjunto, a caracterização dos programas e ações identificou a variação entre as três tipologias, conforme os resultados gerais no resumo abaixo:

17			caracterização dos programas
programas	1 tipologia (1)	5%	
	10 tipologia (2)	60%	
	6 tipologia (3)	35%	
59			
ações orçamentárias	7 tipologia (1)	12%	
	31 tipologia (2)	53%	
	21 tipologia (3)	35%	

Quadro 18 – Quadro Caracterização dos Programas 2004-2007

Como demonstrado, é possível constatar a baixa representatividade da atuação específica sobre a regularização fundiária, uma vez identificada a existência de um único programa (tipologia 1), junto de algumas poucas ações orçamentárias, no contexto deste PPA, de acordo com o conjunto sistematizado e caracterizado pela pesquisa. O universo mais expressivo se deu pelo conjunto formado pelo tema da habitação e atuações diversas voltadas à áreas precárias (tipologia 2), seguido do conjunto programático que abrange a ampliação de serviços e atendimentos básicos urbanos (tipologia 3).

A predominância dos programas de tipologia (2), reforça o entendimento da atuação governamental compartimentada sobre as áreas irregulares. No lugar de responder com a regularização fundiária em suas diferentes dimensões, a atuação do poder público sobre a temática ocorre por meio de ações dispersas em programas variados, sobretudo àqueles voltados às unidades habitacionais ou à infraestrutura destinadas para as áreas marcadas por vulnerabilidades.

Os itens a seguir relatam de maneira sumária os programas selecionados, destacando alguns dos aspectos inerentes a cada um, que ampararam a caracterização da tipologia.

PROGRAMA DE TIPOLOGIA 1 (referência direta à regularização fundiária)

Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, cujo objetivo prevê “melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários, reduzir riscos mediante sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano da cidade”. Associadas ao programa, foram identificadas 7 (sete) ações que cobrem a urbanização de assentamentos⁴⁴, saneamento⁴⁵ e infraestrutura, melhoria habitacional. Destacam-se duas iniciativas de regularização fundiária propriamente dita: O “Apoio a Urbanização de Assentamentos Precários/**Habitar Brasil BID**” e o Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas/**Papel Passado**”.

O Habitar Brasil foi resultante de financiamento internacional (Banco Interamericano de Desenvolvimento), gerenciado pelo Governo Federal e que redistribuiu recursos a nível municipal. O Papel Passado, a cargo do Ministério das Cidades, foi criado tendo como objetivo: apoiar entidades públicas e associações civis e prover suporte técnico e financeiro para implementação de programas e ações de regularização fundiária urbana (abrangente), visando ao acesso da população moradora em áreas urbanas informais à terra regularizada e urbanizada.

PROGRAMAS DE TIPOLOGIA 2 (tratamento do tema habitacional ou de áreas de vulnerabilidade ou precariedade)

Habitação de Interesse Social, que visa ampliar o acesso à terra urbanizada, à moradia digna e promover melhoria da qualidade das habitações da população de baixa renda nas áreas urbana e rural, foram identificadas 8 (oito) ações orçamentárias basicamente condicionadas à apoios para projetos de construção ou de melhorias habitacionais.

⁴⁴Para urbanização de assentamentos, a pesquisa considera o que definiu como Ações Básicas da Dimensão Urbanística, aquelas que atendem as definições técnicas e ao marco legal: adequação de sistema viário, definição de lotes e sistemas de áreas públicas e equipamentos, redes de infraestrutura e melhorias habitacionais.

⁴⁵Saneamento básico está definido pela Lei 5.296/2005 (Política Nacional de Saneamento Básico) como abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e águas pluviais.

Qualidade e Produtividade do Habitat PBQP H o objetivo e o público alvo reforçam a atuação do programa sobre áreas de baixa renda, assim como a ação levantada dialoga com o tema habitacional da unidade construída.

Financiamento Imobiliário Habitacional, possui 02 (duas) ações **não** orçamentárias⁴⁶ para o atendimento da população de 5-12 salários mínimos. Não foram identificados atendimentos para a população abaixo desta faixa.

Drenagem Urbana Sustentável e Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres, possuem 05 (cinco) iniciativas para áreas ocupadas vulneráveis, de prevenção e controle para minimização de desastres (naturais e antropogênicos) provocados por enchentes, deslizamentos, incêndios, desmoronamentos.

Cultura, Identidade e Cidadania e Esporte e Lazer na Cidade; também são voltado especificamente a áreas de vulnerabilidade social, onde 11 (onze) projetos se orientam à promoção de espaços, eventos e capacitação em atividades de lazer, recreação, cultura e esportes, para atuação junto à população de tais áreas.

Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais tem como um dos indicativos dispostos em sua descrição “recuperar o estoque habitacional” promovendo a utilização de áreas desocupadas ou subutilizadas mas supridas de infraestrutura, dialogando portanto com temas do problema habitacional. Além disto, dentre suas 02 (duas) iniciativas destacadas para a composição do quadro geral de programas desta pesquisa, a atuação sobre a requalificação dos espaços de uso público e equipamentos urbanos em áreas centrais e acessíveis.

Áreas Protegidas do Brasil é voltado à temática da proteção ambiental com objetivo de “expandir e consolidar o sistema nacional de unidades de conservação e outras áreas protegidas, visando a proteção da biodiversidade brasileira e a justa repartição dos benefícios decorrentes”. Uma das ações orçamentárias é a Regularização Fundiária das Unidades de Conservação Federais. No entanto, a proposta da ação é bastante isolada dentro do conjunto do programa, não estão definidos objetivos claros ou a articulação com outras ações e projetos e nem com os indicadores como se verá adiante. Parece cumprir papel meramente figurativo dentro da diretriz principal do programa e, embora tenha sido denominada “regularização fundiária”. por isso não se pode tratá-la (a Ação em separado) como de Tipologia 1.

⁴⁶Anexo 5 do PPA 2004-2007.

Economia Solidária em Desenvolvimento, se destaca dentre os demais sob a temática geração de emprego e renda, capacitação e treinamento, pelo fato de ter como público alvo a população de baixa renda, entretanto não estabelece, dentro da delimitação da atuação, vínculos com as áreas de vulnerabilidade.

PROGRAMAS DE TIPOLOGIA 3 (ampliação de atendimentos urbanos de forma ampla)

Saneamento Ambiental Urbano (água e esgoto), cujo objetivo “ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental urbano”, onde pelo menos 07 (sete) iniciativas variam entre financiamentos e apoios técnicos a projetos e obras de redes.

Resíduos Sólidos Urbanos, onde o objetivo abrange não somente a ampliação da cobertura da limpeza pública, coleta e tratamento da disposição final dos resíduos, mas também o viés social do problema, no sentido de eliminar os lixões e atuar sobre as condições precárias de catadores de lixo. As 04 (quatro) iniciativas também variam entre financiamentos e apoios técnicos a projetos e implementação de atividades.

Mobilidade Urbana e 4 (quatro) iniciativas de apoio a sistemas de transporte urbano, visando ampliação das coberturas de serviços, sem no entanto mencionar direta ou especificamente o suprimento das áreas irregulares.

Brasil Alfabetizado; o Brasil Escolarizado; e o Educação Ambiental possuem linhas de atuação educacional, identificadas em 06 (seis) iniciativas para a ampliação do acesso a alfabetização, à educação básica, educação ambiental.

É válido destacar, para efeito de análises posteriores, os Programas Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano e Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana. Embora não se relacionem diretamente com o que a pesquisa constitui como a prática da regularização fundiária (Ações Esperadas), ambos trazem aspectos importantes para a coordenação e gerenciamento das ações. O primeiro objetiva coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais, importante para a articulação entre os programas e ações, visto como fundamental para o tema.

Vale dar o devido destaque ao segundo programa, em função de sua relevância. Além de fortalecer a capacidade técnica e institucional dos municípios nas áreas de planejamento, serviços urbanos e gestão territorial, o programa, da forma

como se constitui, possui a vocação para articular instrumentos urbanísticos, muitos dos quais de extrema importância, tanto para sacramentar processos de regularização fundiária quanto para atuar na dimensão preventiva da regularização.

5.1.2. Avaliação quanto ao atendimento às ações esperadas e às dimensões

Foi possível correlacionar ao conjunto formado pelos programas do PPA 2004-2007, o atendimento ao total de 106 (cento e seis) Ações Esperadas, vinculadas às quatro dimensões, como está explicitado no **Quadro Anexo 1**, cujos resultados pode-se resumir da seguinte forma:

Ações Esperadas da DU	71	67%
Ações Esperadas da DS	17	16%
Ações Esperadas da DA	12	11%
Ações Esperadas da DJ	6	6%
total	106	

Quadro 19 – Quadro Atendimento às Dimensões 2004-2007

Os resultados gerais mostram a expressiva predominância do atendimento às Ações Esperadas da Dimensão Urbanística, o que equivale em números como se vê, à mais da metade do total. A correlação com as Ações da dimensão social tem alguma vantagem sobre a dimensão ambiental, e a dimensão jurídica tem bem pequena representatividade dentro do que se entende, pela pesquisa, como o quadro de atendimento à regularização fundiária.

Então, é coerente destacar que existe, no contexto deste PPA, o relevo bem maior dos aspectos físicos, ou seja, sobressaem as respostas à irregularidade em termos de intervenções sobre o espaço e a urbanização em partes específicas. Mesmo

reconhecendo que são fundamentais em qualificar espacialmente as ocupações, elas não encerram a complexidade da regularização fundiária, entendimento já consolidado e sobre o qual esta pesquisa se desenvolve.

Aproximando a análise sobre como se deu o atendimento dos programas às Ações Esperadas é possível extrair algumas considerações relevantes.

Considerando o **Quadro Anexo 1**, observa-se que, afora o programa *Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários* (único identificado como sendo de tipologia 1), os demais programas (e seus conjuntos) correlacionam-se com uma ou duas Ações Esperadas, no máximo, o que demonstra a setorização e a compartimentação dos conteúdos programáticos e a falta de articulação entre eles. Um programa, mesmo estando desdobrado, muitas vezes, em diferentes projetos e atividades, tende a se voltar a uma área temática (ou a poucas) de forma isolada.

Apenas no contexto do programa referido acima é que se observa o múltiplo atendimento à diferentes Ações Esperadas, mesmo assim apenas nos 4 eixos de atuação que se voltam à urbanização de áreas precárias (Habitar Brasil/BID, PAT Pro – Sanear) e à regularização fundiária com o Papel Passado que estabelece, conforme seu Manual⁴⁷, atividades orientadas às dimensões jurídicas, ambientais e sociais, além da urbanística.⁴⁸

O **Quadro 1 A** mostra em realce quais as Ações Esperadas foram atendidas (e o quanto) pelos programas do PPA 2004-2007, ou quais não tiveram nenhuma correspondência.

Com relação às Ações Esperadas mais atendidas, dentre as urbanísticas como já apresentado, se destacam aquelas vinculadas à infraestrutura: redes de água, esgoto, drenagem e coleta de lixo; e as de construção de unidade habitacional, o que reforça o perfil da atuação ainda bastante orientado aos serviços básicos. Por outro lado, aquelas em que não foram observadas as correlações com os programas, ou seja, as lacunas nos atendimentos às Ações Esperadas, caracterizam-se em maior medida por serem capazes de dotar as áreas irregulares de mais qualidade, urbanidade e integração à cidade.

⁴⁷Fonte: Programa Papel Passado, Manual para a apresentação de propostas (2011).

⁴⁸Bezerra e Chaer, apresentam maiores detalhes do conteúdo do Papel Passado em Habitação de Interesse Social na Cidade Sustentável (Social Housing in Sustainable, publicado em XVIII ISA Congress/ Japão 2014).

Cabe lembrar que, quando da definição das Ações Esperadas, foram subdivididas as categorias em Básicas (atendendo a legislação e as demais definições técnicas da regularização fundiária) e Desejáveis (no sentido de inserir os temas da integração social e urbana, mobilidade, acessibilidade, qualificação e preservação ambiental, dentre outras). Nas demais dimensões, a exemplo da urbanística, também foram observados maiores atendimentos às Ações Básicas, do que às Ações Desejáveis.

5.1.3 Avaliação dos indicadores dos programas

Quase todos os programas trazem indicadores em sua composição, com exceção de dois (*Financiamento Imobiliário Habitacional* e *Educação Ambiental*). Para o total levantado de 37 (trinta e sete) indicadores, foram feitas as avaliações conforme o método de análise já explicitado em capítulo anterior, tanto sobre a correlação dos indicadores e objetivos dos programas, quanto sobre a classificação para a composição dos indicadores para a regularização fundiária, como pode ser visto no **Quadro Anexo 1 B**.

A análise quanto à classificação, como apresentado na introdução do método, procura identificar os que possuem relação **direta** com as ações da regularização; e **indireta**, quando relacionados à mensuração do problema ou à aspectos gerais para composição de políticas ou tomadas de decisão.

Sobre a verificação do indicador e sua relação com os objetivos dos programas estabeleceu-se como critérios da avaliação: indicadores que respondem de forma **satisfatória** o programa, ou seja, dialogam bem e atendem aos objetivos descritos; indicadores que atendem de forma **razoável**, atende parcialmente aos objetivos; indicadores **limitados**, atendem um ou outro aspecto descrito pelo objetivo; e os **insatisfatórios**, quando é insuficiente a correlação do indicador com os objetivos dos programas.

O quadro abaixo apresenta os resultados que mostram o conjunto com potencial de resposta às Ações da regularização, que correspondem aos diretos (quanto à classificação) e aos satisfatórios ou razoáveis (quanto à relação com os objetivos) e representatividade na totalidade dos indicadores levantados.

INDICADORES DOS PROGRAMAS ANALISADOS		CONJUNTO COM POTENCIAL DE RESPOSTA ÀS AÇÕES			
		análise quanto à classificação dos indicadores		análise quanto à relação com os objetivos dos programas	
DIMENSÕES	TODOS	DIRETOS		RAZOÁVEIS OU SATISFATÓRIOS	
DU	15	6	40%	5	33%
DS	20	5	25%	5	25%
DA	2	0	0%	0	0%
DJ	0	0	0%	0	0%
TOTAL	37	11	30%	10	27%

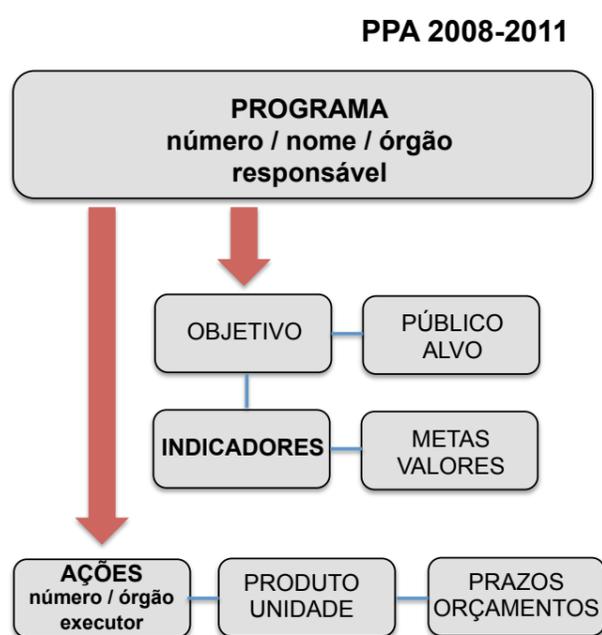
Quadro 20 – Quadro Avaliação dos Indicadores 2004-2007

Como pode ser visto, do total de indicadores levantados dos programas, os indicadores com potencial de resposta às Ações da regularização correspondem à menor parte do conjunto, sendo 30% dos indicadores avaliados como diretos, e 27% como razoáveis ou satisfatórios quanto à relação com os objetivos. A avaliação do conjunto total pode ser vista no Anexo 1 B.

Considerando os atendimentos parciais, dimensão urbanística concentra mais indicadores, mesmo assim os considerados diretos respondem à 40%, representatividade que diminui mais ainda quando selecionados os satisfatórios ou razoáveis. A dimensão social foi onde houve a incidência maior de indicadores em números absolutos (os programas sociais tendem a maior quantidade de indicadores), mas relativamente poucos foram considerados diretos e satisfatórios e razoáveis. Não foram identificados indicadores para as dimensões ambiental e jurídica.

5.2 A análise dos programas do PPA 2008-2011

A disposição dos programas do PPA 2008-2011 é praticamente a mesma do plano anterior. A cada programa estão atribuídos: o órgão de responsabilidade, o objetivo geral e o público alvo, os indicadores e a distribuição de receita do programa, e as ações orçamentárias (projetos, atividades, operações especiais) especificadas por produtos e são associadas ao órgão executor, valores e cronograma de implementação.



Quadro 21 - Disposição dos Programas PPA 2008-2011

Fonte: autora

Outra semelhança com o PPA do quadriênio antecessor observada foi a manutenção da denominação de boa parte dos programas, como será melhor detalhado a seguir. Dentre estes, algumas alterações foram observadas, no entanto, na descrição do objetivo, na definição de indicadores de algumas das ações orçamentárias.

O método para o levantamento e seleção obedeceu aos mesmos procedimentos relatados para o PPA anterior. De forma geral, cabe inicialmente destacar que foi identificado um conjunto maior de programas e ações orçamentárias. Os programas, embora muitas vezes mantidos nas denominações e formatos, foram

ampliados⁴⁹, se considerados o alcance dos objetivos e os desdobramentos verificados, o que na prática significa que possuem um número maior de ações orçamentárias (projetos, atividades).

5.2.1. Caracterização do tipo de programa identificado

A pesquisa levantou para o PPA 2008-2011, ao total, 20 (vinte) programas, que englobam 74 (setenta e quatro) ações orçamentárias (projetos, atividades e operações), como pode ser visto no **Quadro Anexo 2**.

Para este conjunto, a caracterização dos programas e ações identificou a variação entre as três tipologias, conforme os resultados gerais no resumo abaixo:

20			caracterização dos programas
programas	3 tipologia (1)	15%	
	14 tipologia (2)	70%	
	3 tipologia (3)	15%	
74			
ações orçamentárias	11 tipologia (1)	15%	
	53 tipologia (2)	72%	
	10 tipologia (3)	13%	

Quadro 22 – Quadro Caracterização dos Programas 2008-2011

Novamente aqui, a exemplo do plano plurianual estudado em item anterior, se observa a predominância do conjunto da tipologia (2), em percentual ainda maior, e a representatividade baixa dos programas de regularização fundiária propriamente dita. Ainda que a pesquisa tenha encontrado um ligeiro acréscimo dentro do universo da regularização, o conjunto levantado continuou notadamente delineado pela

⁴⁹ Cabe lembrar que não recebe o enfoque desta pesquisa a análise sobre os recursos do orçamento, as verbas destinadas aos programas e nem mesmo o desempenho deles. Quando se observa a ampliação dos programas, estão sendo considerados o aumento, em quantidade e abrangência, dos elementos de composição dos programas e seus indicadores.

característica da dispersão da atuação sobre as áreas de vulnerabilidade, por meio dos diferentes programas que compõem a tipologia (2).

A seguir a apresentação sucinta dos programas selecionados, destacando as características que ampararam a caracterização da tipologia.

PROGRAMA DE TIPOLOGIA 1 (referência direta à regularização fundiária)

Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, foi mantido, assim como seu objetivo e a maior parte das ações orçamentárias (total 6), dentre as quais permaneceram o Papel Passado e o Habitar Brasil, que abarcam conteúdos da regularização fundiária de fato. As demais, vinculam-se à melhorias habitacionais, infraestrutura e prevenção de riscos.

Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas e Gestão do Patrimônio Imobiliário da União foram destacados pela correlação com a regularização fundiária. O primeiro, embora de natureza ligada à questão agrária (tendo o Ministério do Desenvolvimento Agrário como responsável), possui algumas ações orçamentárias destinadas à regularização urbana que mesmo não estando claras na definição dos objetivos ou dos indicadores integram o conjunto - levantamento de dados jurídicos e urbanísticos de situação fundiária, mapeamento, sistema de cadastro fundiário, por exemplo - onde se identifica o viés jurídico do programa. O segundo, gerido pela pasta do Planejamento, possui uma única ação específica de regularização fundiária em terras da união. A delimitação do público-alvo especifica o atendimento do programa à população de baixa renda. No entanto a ação é especificada sem correlação com objetivos ou indicadores estabelecidos para o programa.

PROGRAMAS DE TIPOLOGIA 2 (tratamento do tema habitacional ou de áreas de vulnerabilidade ou precariedade)

Habitação de Interesse Social, mantido o objetivo, houve ajustes nos indicadores e na definição das ações orçamentárias – 3 (três) – que continuaram a focar a provisão da habitação (unidade).

Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres, não houve alterações identificadas, se detectou apenas a redução de projetos e atividades – 2 (dois) – para áreas de interesse social de baixa renda.

Resíduos Sólidos Urbanos, foi mantido com as mesmas características e ações – 4 (quatro) – assim como Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais; e suas 2 (duas) iniciativas, cuja definição do objetivo setorial presente neste PPA, confirma com mais clareza o vínculo do programa com a regularização fundiária (que já havia sido observado pela menções feitas a necessidade de resgatar o estoque habitacional e otimizar a infraestrutura instalada): “Aperfeiçoar a gestão do espaço urbano pela promoção da regularização fundiária de assentamentos informais, requalificação de áreas centrais e prevenção a desastres sócio-ambientais”.

Outros programas mantidos de maneira bastante semelhante ao plano anterior foram o Esporte e Lazer na Cidade e o Economia Solidária em Desenvolvimento. O primeiro teve seu objetivo mais especificamente delimitado demonstrando a destinação a áreas de interesse social, vulnerabilidade, população em risco, onde foram identificadas 5 (cinco) iniciativas que atuam principalmente sobre a construção e implementação de espaços integrados e complexos esportivos, equipamentos comunitários de lazer e práticas de esporte, por exemplo. Para o segundo, a principal diferença foi o número bem maior de iniciativas levantadas – 12 (doze), ligadas aos temas de capacitação, incentivos a pequenos empreendimentos, geração de renda.

Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis, foi detectada, neste PPA, uma ação específica para áreas socioambientalmente vulneráveis, que aproxima o programa a atuação da regularização fundiária.

Serviços Urbanos de Água e Esgoto (o anterior era Saneamento Ambiental Urbano), para o qual foram levantadas 10 (dez) iniciativas, que novamente variam entre financiamentos e apoios técnicos a projetos e obras de redes de água e esgoto.

Qualidade e Produtividade do Habitat PBQP H foi mantido, onde o objetivo e o público alvo reforçam a atuação do programa sobre áreas de baixa renda, assim como a ação levantada dialoga com a questão da habitação – unidade construída.

Os programas com maiores alterações ou introduzidos neste PPA, referentes ainda a tipologia (2) foram:

Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial, para o qual os objetivos intencionam evitar enchentes e erosões e atuar sobre áreas sujeitas a inundações. No total 5 (cinco) medidas foram levantadas como compatíveis com a pesquisa.

Cultura Viva - Arte, Educação e Cidadania, Implementação da Política de Promoção da Saúde, 16 Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros e Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental, direcionam ações orçamentárias específicas – 8 (oito) – a para as áreas de risco ambiental e social. A ação Regularização Fundiária das Unidades de Conservação foi também mantida, sendo neste PPA vinculada ao Programa 16, onde se verifica, aqui também, o viés da regularização em seu aspecto legal e jurídico (legislação ambiental).

PROGRAMAS DE TIPOLOGIA 3 (ampliação de atendimentos urbanos de forma ampla)

Mobilidade Urbana repete-se em seu elementos e nas 4 (quatro) iniciativas de apoio a sistemas de transporte urbano, visando ampliação das coberturas de serviços, sem no entanto mencionar direta ou especificamente o suprimento das áreas irregulares.

Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos e Brasil Escolarizado também foram mantidos, com alguma alteração de denominação e composição de objetivos e ações. Em linhas gerais, compreendem atividades de ampliação da educação básica, sem que tenham sido observadas atuações sobre as áreas irregulares de maneira particular.

Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano e Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana foram também mantidos neste PPA. Integram o quadro geral do PPA 2008-2011 dos programas selecionados pela pesquisa mas não contabilizam dentre os que se relacionam com o que a pesquisa constitui como a prática da regularização fundiária (Ações Esperadas), pelas motivações já explicitadas.

5.2.2 Avaliação quanto ao atendimento às ações esperadas e às dimensões

A Dimensão mais atendida, novamente, é a Urbanística seguida da mesma ordem encontrada no PPA anterior, Dimensão Social, Ambiental e Jurídica, conforme a figura ilustra os resultados, que podem ser vistos com mais detalhes no **Quadro Anexo 2**:

Ações Esperadas da DU	69	53%
Ações Esperadas da DS	31	23%
Ações Esperadas da DA	13	10%
Ações Esperadas da DJ	17	13%
130		

Quadro 23 – Quadro Atendimento às Dimensões 2008-2011

Como visto, a maior parte dos programas permaneceu e o conjunto foi acrescido de outros relacionados com a regularização fundiária. No entanto, a Dimensão Urbanística continua à frente. Uma diferença importante foi a introdução de programas que puderam ser associados à Dimensão Jurídica, que no anterior havia ficado desguarnecida. O aumento mais expressivo de ações dos programas se deu na dimensão social, que além do acréscimo de um programa, observou-se uma maior diversificação das iniciativas presentes no programa Economia Solidária, como pode ser melhor visto no **Quadro Anexo 2**.

Quanto ao atendimento às Ações Esperadas, a maior correlação continua sendo com a Dimensão Urbanística. Como foram mantidos os programas Papel Passado e Habitar Brasil, como já havia sido destacado, cabe aos dois a maior variação de Ações (no caso do Papel Passado, as Ações Esperadas pertencem às 4 Dimensões). Houve aumento expressivo das Ações Esperadas da Dimensão Social em função do

aumento dos programas identificados, no entanto há pouca variação dos tipos de Ações atendidas. Já no caso da Dimensão Jurídica, os programas permitiram correlações mais diversificadas com as Ações Esperadas.

Como o **Quadro Anexo 2 A** mostra com mais detalhes, as Ações Esperadas que receberam maior correspondência mais uma vez foram as de categorias de infraestruturas (urbanística). Aumentaram, no entanto, os atendimentos às Ações de geração de emprego e renda dentre as sociais.

Cabe observar, também neste conjunto, que dentre as Ações Esperadas que ficaram sem correspondência, predominam as lacunas nas Ações Desejáveis, tendo sido atendidas, pelo menos uma vez, a maioria das Ações Básicas. Novamente, é possível concluir que o atendimento das Ações Básicas, demonstra a existência de previsão de programas, projetos, atividades e operações para as diferentes áreas que constituem a abrangência da regularização fundiária, ainda que ocorram de forma setORIZADA e desarticulada.

5.2.3 Avaliação dos indicadores dos programas

A avaliação dos indicadores, como pode ser vista no **Quadro Anexo 2 B** é bastante similar ao PPA anterior.

Todos os programas possuem um ou mais indicadores, sem exceção, totalizando 49 (quarenta e nove). Houve, neste PPA, um aumento deste total com relação ao anterior, mas como será observado adiante, em termos relativos foi muito pouco alterada: a representatividade dos indicadores levantados com potencial para responder às Ações é bem pequena.

O número maior de indicadores, em termos relativos, se deve ao fato de que à alguns dos programas foram atribuídos mais indicadores. A exemplo do *Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários* – onde se ancoram as principais iniciativas de regularização fundiária propriamente dita - o único indicador antes existente tratava da “Taxa de variação de financiamento habitacional”. No PPA em avaliação, houve o desenvolvimento de cinco novos indicadores, no entanto,

indiretos, relacionados com a mensuração do problema, portanto ainda muito limitados para a verificação da regularização fundiária.

Os resultados da análise, em números, podem ser vistos abaixo:

INDICADORES DOS PROGRAMAS ANALISADOS		CONJUNTO COM POTENCIAL DE RESPOSTA ÀS AÇÕES			
		análise quanto à classificação dos indicadores		análise quanto à relação com os objetivos dos programas	
DIMENSÕES	TODOS	DIRETOS		RAZOÁVEIS OU SATISFATÓRIOS	
DU	21	6	29%	5	24%
DS	19	5	26%	5	26%
DA	6	1	17%	1	17%
DJ	3	0	0%	0	0%
TOTAL	49	12	24%	11	22%

Quadro 24 – Quadro Avaliação dos Indicadores 2008-2011

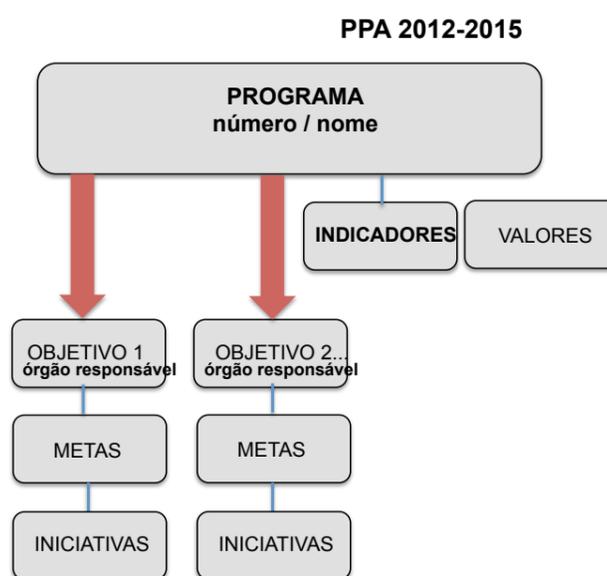
Novamente, os indicadores com potencial de resposta às Ações da regularização correspondem à menor parte do conjunto, sendo 29% dos indicadores avaliados como diretos, e 24% como razoáveis ou satisfatórios quanto à relação com os objetivos (relativamente menores que o anterior). A avaliação do conjunto total pode ser vista no Anexo 2 B.

Considerando os atendimentos parciais, também novamente, a dimensão urbanística concentra mais indicadores, mesmo assim, os considerados diretos respondem à 29%, representatividade que diminui mais ainda quando selecionados os satisfatórios ou razoáveis. Desta vez foram identificados indicadores para as dimensões ambiental e jurídica, no entanto, apenas 1 da ambiental foi classificado para o conjunto de indicadores para as Ações.

5.3 A análise dos programas do PPA 2012-2015

Além do PPA 2012-2015 diferenciar-se estruturalmente dos antecessores, também os aspectos formais de apresentação dos programas foram modificados. Nos planos dos quadrênios anteriores, à figura do programa era atribuído um objetivo central, que caracterizava seu conteúdo, e que por sua vez estava associado às ações orçamentárias diversas. Neste, o programa é disposto a partir do orçamento global, destinado a todo o conjunto, e constitui-se em diferentes objetivos, para os quais estão previstas as metas (medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa;) e as iniciativas (declara as entregas de bens e serviços à sociedade).

Estes objetivos são bastante diversificados em muitos casos, e dão um caráter mais genérico ao conjunto de cada programa. Permanece a existência de indicadores vinculados ao programa, de naturezas diversas, associados a diferentes “unidades de medidas”. A definição do público alvo foi excluída da introdução dos programas, no entanto se observa esta delimitação, muita vezes, na descrição dos objetivos ou das metas. A atribuição de responsabilidade do órgão é vinculada ao objetivo, sendo que deste modo, um mesmo programa pode conter responsabilidades de diferentes pastas.



Quadro 25 – Disposição dos Programas 2012-2015

O que se observa, de maneira geral e antes de serem apresentados os programas e seus conjuntos, é que apesar de uma desconstrução do formato anterior quanto à clareza de cada programa, existe neste PPA, a manutenção de muitos dos conteúdos que vinham sendo trabalhados nos planos anteriores. Alguns foram mantidos em suas denominações, enquanto outros foram distribuídos em outros arranjos, como por exemplo, programas já existentes que aglutinaram algumas atividades ou programas que foram transformados em metas ou iniciativas neste PPA.

O conjunto que se apresenta neste PPA, selecionado de acordo com os interesses da pesquisa, é maior se comparado aos dois anteriores. Mesmo que se tenha pouca diferença na quantidade de programas, como foi ressaltado acima, o aglomerado de objetivos relacionados, e metas e iniciativas associadas a cada um, resulta um quadro mais amplo.

Por outro lado, uma particularidade encontrada foi a existência de objetivos (que podem ser entendidos neste caso como sub-programas), cuja similaridade com os temas das dimensões da regularização foram identificados (e por isso foram selecionados) mas que não se refletiram em nenhuma das metas ou iniciativas. Ou seja, em alguns casos, o que se observou foi que a intenção disposta no objetivo não se concretizou em nenhum mecanismo para sua colocação em prática, como será visto adiante.

5.3.1 Caracterização do tipo de programa identificado

A pesquisa levantou para o PPA 2012-2015, ao total, 19 (dezenove) programas, que englobam 157 (cento e cinquenta e sete) metas e iniciativas. Com relação aos objetivos (que subdividem os programas e agregam as metas e iniciativas como explicado acima) foram identificados 40 (quarenta), como pode ser visto no **Quadro Anexo 3**, que a figura abaixo resume em números:

19			caracterização dos programas
programas	2 tipologia (1)	11%	
	10 tipologia (2)	53%	
	7 tipologia (3)	37%	
157			
metas e iniciativas	28 tipologia (1)	18%	
	84 tipologia (2)	54%	
	37 tipologia (3)	24%	
* sem computar as do programa 10			
40			
objetivos	9 tipologia (1)	23%	
	21 tipologia (2)	53%	
	11 tipologia (3)	28%	

Quadro 26 – Quadro Caracterização dos Programas 2012-2015

Em números absolutos, houve aumento dos programas no geral e também do conjunto da tipologia (1), embora em dados relativos tenha sido mantida menor representatividade em comparação à tipologia (2) e à tipologia (3) neste caso. Houve uma maior abordagem e emprego do termo da regularização fundiária, no entanto mais associada às metas e iniciativas do que na composição de programa propriamente dito. Também se observou a inclusão do termo regularização em duas linhas de iniciativas dentro do conjunto voltado à habitação, com menção inclusive à articulação com o Programa Minha Casa Minha Vida, embora isto esteja restrito aos casos de remoção e reassentamento. Há um princípio de intercâmbio entre os campos da regularização e da habitação, mas de forma bastante pontual, e relativamente ainda bastante modesto.

Novamente o que se observa é o perfil da atuação do poder público sobre a temática da irregularidade, ou sobre as diferentes dimensões da regularização fundiária, se dá, em significativa maioria, por meio de ações dispersas em programas variados.

PROGRAMA DE TIPOLOGIA 1 (referência direta à regularização fundiária)

O termo regularização fundiária foi empregado um maior número de vezes neste PPA, tanto nas descrições de objetivos como nas metas, entretanto em termos relativos, a situação dos programas de tipologia 1 pouco mudou continuando uma representatividade bem menor se comparado à tipologia 2.

Foram identificados 2 programas que de alguma forma atendem a tipologia (1) pois mencionam a regularização fundiária de forma direta:

Planejamento Urbano contém dois objetivos que orientam as metas e iniciativas de regularização fundiária de fato. Vários conteúdos pertencentes ao programa anterior *Urbanização de Assentamentos Precários*, que deixou de existir, foram agrupados neste conjunto. O Papel Passado, antes concebido como ação orçamentária vinculada mais diretamente a um programa, neste PPA foi incorporado como uma das metas do programa Planejamento Urbano. O mesmo ocorre com as demais iniciativas observadas, que de forma mais setorizada indicam a regularização fundiária a determinadas categorias de irregularidade (assentamentos precários, áreas públicas, terras da União). Entretanto não parecem ter sido estabelecidos os indicativos para constituição de programas de regularização fundiária propriamente ditos, como se identificou em PPAs anteriores, a exemplo do próprio Papel Passado, ou do HABITAR Brasil. Também se identifica o teor da dimensão jurídica em algumas iniciativas: um dos programas do plano anterior, voltado a regularização em terras da União (titulação ou concessão de uso) foram desdobrados em iniciativas neste programa.

Moradia Digna embora predomine o tema da construção habitacional, normalmente apartada da temática da regularização fundiária como visto nos planos anteriores, há que se destacar um dos objetivos que estabelecem 04 (quatro) iniciativas de regularização fundiária. Destas, 01 estabelece a disponibilização de verba para a urbanização de assentamentos (apresentado de maneira similar ao *Urbanização de Assentamentos Precários* anterior), 02 (duas) promovem a disponibilização de recursos e apoio para a regularização fundiária de fato e 01 trata da necessidade de articular o Programa Minha Casa Minha Vida com processos de regularização que necessitem remoção e reassentamento da população ocupante.

O tema da habitação entendido como unidade construída, ganhou maior relevo a partir da implementação do PMCMV, como pode ser visto nos demais objetivos do Moradia Digna. Em contrapartida, embora tenha comparecido em mais metas e iniciativas, é possível observar o papel secundário que coube à regularização fundiária. Há o reconhecimento da sua necessária aplicação, mas seu posicionamento no PPA ainda é mais como um instrumento, ou um dos mecanismos, mas ainda não se constitui com peso programático.

PROGRAMAS DE TIPOLOGIA 2 (tratamento do tema habitacional ou de áreas de vulnerabilidade ou precariedade)

Mobilidade Urbana e Trânsito, Saneamento Básico, Gestão de Riscos e Respostas à Desastres, respondem pela maior parte das metas orçamentárias que concentram as ações que vão um pouco mais além da infraestrutura básica no suprimento das necessidades urbanísticas, do que os programas dos PPAs anteriores. Voltadas às áreas precárias, bolsões de pobreza e de risco sócioambiental, estes programas distribuem ações tais como, pavimentação de vias urbanas em áreas adensadas e com infraestrutura deficiente, execução de calçadas e ciclovias, acessibilidade, ampliação de transporte público. Além disto, abrem algumas frentes de atuação sobre prevenção, controle e enfrentamento de riscos ambientais especialmente em áreas vulneráveis e suscetíveis a desastres como consequência do uso do solo ou das ocupações em áreas de sensibilidade.

Biodiversidade também demonstra algum avanço na dimensão ambiental, em função dos objetivos e iniciativas que apontam para a promoção da regularização em áreas de proteção ambiental. Necessária a ressalva que justifica a relação indireta com a regularização plena: as descrições constantes do PPA induzem a compreensão de que se trata da promoção de instrumentos da regularização em sentido estrito, da dimensão jurídica.

Cultura: Preservação, Promoção e Acesso, Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social, Educação Profissional e Tecnológica; Promoção da Igualdade Racial; Esporte e Grandes Eventos; Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes reúnem ações e iniciativas de apoio à construção, ampliação e de equipamentos públicos e

praças, de caráter social voltados à áreas precárias e população em situação de vulnerabilidade.

PROGRAMAS DE TIPOLOGIA 3 (ampliação de atendimentos urbanos de forma ampla)

Resíduos Sólidos; Licenciamento e Qualidade Ambiental; Aperfeiçoamento do SUS; Educação Básica; Segurança Pública e Cidadania; Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária; Conservação e Gestão de Recursos Hídricos, tratam da expansão, implementação ou melhorias diversas de necessidades básicas, cujos suprimentos são precários ou ausentes nas áreas irregulares.

5.3.2. Avaliação quanto ao atendimento às Ações Esperadas e às Dimensões

Foi possível correlacionar ao conjunto formado pelos programas do PPA 2012-2015, o atendimento ao total de 145 (cento e quarenta e cinco) Ações Esperadas, vinculadas às quatro dimensões, como está explicitado no **Quadro Anexo 3**, cujos resultados pode-se resumir da seguinte forma:

Ações Esperadas da DU	80	55%
Ações Esperadas da DS	33	23%
Ações Esperadas da DA	16	11%
Ações Esperadas da DJ	16	11%
145		

Quadro 27 – Quadro Atendimento às Dimensões 2012-2015

Houve aumento, em dados absolutos, no atendimento à mais Ações Esperadas, como pode ser visto no Quadro 3 A, no entanto, em dados relativos este PPA mantém-

se bastante semelhante aos anteriores, com a predominância das Ações Esperadas da dimensão urbanística. Isto também decorre do que já se observou antes: em grande medida o conjunto dos programas (no geral) ter sido desdobrado em mais elementos como os objetivos, e metas e iniciativas, ou seja, o teor do que já existia em termos de descrição dos programas anteriores continua, desdobrado em outros elementos, o que dá a falsa percepção de um conjunto maior de atendimentos às Ações Esperadas

Dentre algumas iniciativas e metas, é possível identificar uma ação objetiva a ser concretizada, ou elementos que as caracterizassem como atividade, para que pudessem ser correlacionadas a alguma Ação Esperada. Nestes casos, estas metas e iniciativas, não foram consideradas como um atendimento específico de Ação, a fim de evitar superdimensionar a contabilização de Ações Esperadas. Elas foram consideradas em conjunto dentro do contexto de atendimento do Programa, contabilizando na maior parte das vezes, uma única vez.

5.3.3 Avaliação dos indicadores dos programas

Em função das alterações estruturais neste PPA, conforme já mencionado, os programas reúnem um conjunto mais diversificado de objetivos. Como nem todos foram selecionados em atendimento aos critérios da pesquisa (e as delimitações de interesse), optou-se por não proceder com a análise da congruência entre indicadores e os objetivos (já que o conjunto original do PPA estaria incompleto). Houve, neste caso, portanto, apenas a avaliação dos indicadores e sua relação com o tema da regularização fundiária (direta, indireta – políticas; indireta – mensuração do problema).

Foi encontrado um número expressivamente maior indicadores que está à disposição dos programas neste PPA, em termos absolutos. No entanto, os indicadores considerados diretos à regularização ou às dimensões, novamente representam um percentual modesto dentro do total, basicamente pertencem ao programa de saneamento (1 de mobilidade, 1 de urbanização) e aos afetos à dimensão social, que respondem à ampliação da cobertura de equipamentos, dos serviços e dos

atendimentos diversos, chegando-se ao número total de 31 (trinta e um), como pode ser visto no **Quadro Anexo 3 B**.

Em resumo:

INDICADORES DOS PROGRAMAS ANALISADOS		CONJUNTO COM POTENCIAL DE RESPOSTA ÀS AÇÕES	
		análise quanto à classificação dos indicadores	
DIMENSÕES	TODOS	DIRETOS	
DU	61	9	15%
DS	84	22	26%
DA	21	0	0%
DJ	0	0	0%
TOTAL	166	31	19%

Quadro 28 – Quadro Avaliação dos Indicadores 2012-2015

O item a seguir promove uma aproximação entre os resultados encontrados na pesquisa dos três PPAs, a título de uma leitura geral do recorte de tempo analisado. As avaliações estão dispostas de acordo com a estrutura utilizada para apresentar cada um três planos, conforme o que se segue.

5.4 Análise dos resultados da abordagem da regularização fundiária pelos Planos Plurianuais

A análise sobre o quadro brasileiro de atendimento à regularização fundiária expresso nos planos plurianuais federais estudados teve como referência **o modelo teórico** construído sobre a base legal e conceitual, sistematizado em capítulo anterior. Como visto, a regularização fundiária compreende um conjunto de ações inerentes à quatro diferentes dimensões, princípio que conduziu os procedimentos metodológicos de identificação e seleção de programas federais, estabelecendo, em painel, um **conjunto de programas** que representa a forma com a qual o poder público federal vem lidando com a regularização fundiária, no período que consolidou seu marco conceitual e legal.

O paralelo entre o modelo teórico e o conjunto arranjado para a pesquisa revela, principalmente, um grande descompasso entre marco legal e ações governamentais, sendo possível observar que a regularização fundiária, como política, ainda não está consolidada. De maneira geral e como característica comum entre os três PPA, o conjunto de ações governamentais federais se caracteriza bem mais pela dispersão - onde se registram ações desarticuladas entre si, vinculadas aos vários segmentos da política urbana-, do que pela existência de programas com o objetivo da regularização fundiária abrangente, desenhada pelos dispositivos legais e pelo conceito atual.

Outro aspecto que reforça a observação do descolamento entre o modelo e o conjunto avaliado, diz respeito às várias lacunas constatadas no atendimento de algumas das Ações Esperadas, como será visto mais especificamente logo adiante, que, como já apresentado, foram desenvolvidas tomando-se como base o marco legal e conceitual. Disto é possível apreender que o que se faz na prática ainda está aquém da abrangência que os instrumentos legais definem.

Ainda de forma geral, as análises permitiram constatar grandes desequilíbrios entre os atendimentos às dimensões: é notória, e bastante clara, a hegemonia da dimensão urbanística em contraposição às demais, especialmente à dimensão jurídica. Embora o país tenha buscado assumir a maior ênfase na titulação no âmbito da legislação, de fato isto não ocorreu na prática. Fator que confirma o viés urbanístico

predominante no caso brasileiro da regularização. O contraponto desta política na América Latina é o Peru, capitaneado pelo paradigma da titulação, encabeçado por Hernando de Soto⁵⁰. O caso peruano estabelece a prioridade da concretização da titulação, na expectativa de que esta iniciativa seja seguida pelo desenvolvimento econômico do lugar; enquanto o caso brasileiro, enfaticamente, visa ampliar serviços urbanos e de infraestrutura, dentro dos processos de regularização⁵¹.

Também, de maneira similar nos três planos, foi observada a inadequação dos indicadores em mensurar as ações da regularização, de maneira mais específica, tal como foi sistematizado no modelo construído, quando se buscou identificar um conjunto mais diversificado de indicadores que fosse capaz de medir os resultados das Ações Esperadas. É possível afirmar que a base de indicadores disponíveis para os PPA caracteriza-se pelo forte teor de generalização, distante dos objetivos dos próprios programas. A base existente revela-se muito frágil em aferir o desempenho da regularização fundiária, principalmente pelo fato de que os indicadores não guardam relação com o marco legal e conceitual. Este aspecto reforça ainda mais a ruptura observada pela pesquisa, entre o que se faz na prática da regularização e o que está previsto pela base legal e conceitual.

Os subitens a seguir complementam o que foi acima destacado com alguns dos dados analisados em conjunto dos três planos.

5.4.1 Quanto a identificação e a caracterização do tipo de programa

Do universo de programas e ações avaliados utilizando o critério adotado pela pesquisa, verifica-se que os programas de tipologia (2) predominam, ou seja, aqueles que se relacionam com a temática específica da habitação ou de obras infraestrutura, voltadas a áreas de precariedade, vulnerabilidade ou com baixas condições de habitabilidade. Em média, estes programas responderam a 60% do universo estudado nos três planos plurianuais (60% no primeiro PPA; 70% no segundo PPA; e 53% no terceiro PPA).

⁵⁰ Economista e político, ver suas obras de referência *The Other Path* (1989) e *Mystery of Capital* (2000)

⁵¹ Ver Edésio Fernandes em *Regularization of Informal Settlements in Latin America*, 2011, Lincoln Institute of Land Policy, chapter 4, Experiences with Regularization: The Cases of Peru and Brazil.

Este perfil de atuação não necessariamente possui compromisso com a base conceitual da regularização e sim com a realização de obras gerando intervenções pontuais nas áreas irregulares, que podem ou não atender os requisitos da regularização em termos de resultado físico, mas não de processo de integração da área com a cidade. Ou seja, são obras que podem ocorrer numa área de assentamento irregular, mas não conduzem processos de regularização fundiária.

Os programas de tipologia (1) tiveram um mínimo crescimento ao longo do período avaliado, em números absolutos, muito em função de algumas iniciativas pontuais de regularização fundiária. Em relação aos percentuais, a tipologia (1) em média esteve entre 10% do conjunto dos programas (5% no primeiro PPA; 15% no segundo; 11% no terceiro), representatividade muito pequena para o tema. A leitura permite constatar que o relevo obtido pela regularização fundiária nos campos de consolidação do conceito ou na constituição do arcabouço legal não se expressou, a nível nacional, na concepção de programas e ações, em nenhum dos planos.

Como principal expoente da tipologia (1), um único Programa, Papel Passado, possui conceituação abrangente e multidimensional em consonância com o marco legal sobre o tema. Vale destacar que, apesar de sua pertinência quanto a base conceitual (de acordo com seu Manual), o programa está voltado a titulação (a dimensão jurídica), com foco no apoio as administrações municipais com a preparação de projetos e burocrática da regularização. Sua responsabilidade ficou a cargo do Ministério das Cidades com reduzido orçamento baixa execução desde seu início, fato agravado no PPA 2011-2015, quando praticamente foi descontinuado com baixíssimo orçamento e execução.

Importante ressaltar algumas análises sobre as especificidades de alguns dos programas desta natureza:

Também a cargo do Ministério das Cidades coube o Programa Urbanização de Assentamentos Precários⁵², onde essencialmente estiveram contempladas obras de infraestrutura e urbanização, sem que existissem ações de regularização fundiária nas demais dimensões (social, ambiental, jurídica). Os dois principais programas de

⁵²O *Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários* também consta dos 03(três) PPAs avaliados, sendo que neste último PPA 2012-2015, transformou-se no Objetivo 0382, dentro do *Programa Moradia Digna*.

regularização – o Papel Passado e o Urbanização de Assentamentos Precários não foram articulados.

Vinculado ainda à outra pasta, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), coube a responsabilidade em promover a regularização fundiária nas terras da União, também sem que houvesse conexão com o Papel Passado e com o Urbanização de Assentamentos Precários.

Sobre os demais programas orientados às áreas irregulares ou assentamentos precários, subnormais (e demais terminologias adotadas ao longo dos períodos tais como: bolsões de pobreza, população vulnerável, áreas de risco, dentre outras), os mesmos voltaram-se: (a) Na maior parte das vezes, às obras de infraestrutura e serviços urbanos - asfalto, iluminação, água, esgoto, drenagem; e ao melhoramento de moradias e à construção de novas habitações; (b) E em bem menor número, aparecem os programas orientados às demandas ambientais – recuperação de áreas degradadas e de recursos hídricos, educação ambiental, medidas em prol da sustentabilidade; (c) No decorrer do período estudado, foi observado um pequeno crescimento dentre os programas destinados à questão social – como geração de emprego e renda; apoio social (programas de amparo econômico-social a populações em situação de risco). Neste caso, também se tratam de programas desprovidos de articulação, distribuídos em diferentes pastas (Ministérios, Secretarias).

Por fim, é possível estabelecer uma correlação entre o declínio do tema da regularização fundiária na pauta da política urbana na medida em que tomam mais espaço os programas de construção habitacional, tendo em vista o realce do Programa Minha Casa Minha Vida e PAC infraestrutura. Isto fica aparente com a introdução de ambos no PPA 2008-2011, quando também se observa a redução dos programas de regularização fundiária propriamente dita, mesmo mediante maior emprego em ações também mais isoladas, como se viu no último PPA (2012-2015). Fica constatada a ruptura entre regularização e produção habitacional, aspecto levantado nas análises dos capítulos anteriores, quando a existência de um programa de maior vulto como o PMCMV deveria significar maior possibilidade de aproximação do tema da produção habitacional e o tema de regularização fundiária.

5.4.2 Avaliação quanto ao atendimento às ações esperadas e às dimensões

Foram analisadas as correspondências entre os programas e as ações governamentais com as Ações Esperadas, denominadas pela pesquisa como sendo o conjunto de intervenções necessárias para viabilizar a regularização fundiária, o que possibilitou verificar o seguinte, considerando o período decorrido entre os três PPAs:

1) De maneira geral, houve uma crescente correspondência, entre programas e Ações Esperadas, em números absolutos. Em termos percentuais muito pouco foi modificado.

2) Manteve-se a predominância de mais atendimentos, ou mais correspondências, com as Ações Esperadas da dimensão urbanística, em média 60% do total, sempre bem a frente das demais dimensões: social 20%, ambiental 11%, jurídica 9%. Mostrando que o perfil da atuação sobre a ilegalidade ou o problema da moradia ainda é desequilibrado dentre as dimensões, comprovando o descolamento da realidade e da base conceitual e legal da regularização fundiária.

3) Com exceção do programa de regularização fundiária, que tende a se correlacionar com várias Ações Esperadas, devido a sua natureza da multidisciplinaridade, os demais programas tendem a se interligar com uma ou outra Ação Esperada. Esta característica, presente nos três planos, mostra o caráter fragmentado da atuação do poder público sobre os espaços urbanos e sobre a realidade das ocupações ilegais.

4) As análises de correlação entre programas e Ações Esperadas permitem observar que algumas Ações Esperadas seguem sem correspondência, embora isto tenha sido minimizado no último plano plurianual: no PPA 2004-2007 - 41% das Ações Esperadas não tiveram correspondência em nenhum dos programas; No PPA 2008-2011 - 37%; e no PPA 2012-2015 – 18%. A maior diversificação dos programas no último PPA também significou menos lacunas das diferentes Ações necessárias à regularização.

5.4.3 Avaliação dos indicadores dos programas

De forma geral, os indicadores inerentes aos programas dos planos plurianuais compuseram conjuntos maiores a cada quadriênio. Porém, tanto a análise para a classificação do indicador quanto a adequabilidade para a mensuração da regularização fundiária; como a avaliação da correspondência do indicador com os objetivos dos programas, verificaram resultados relativamente pequenos: em média dos três PPAs, 30% dos indicadores corresponderam à classificação como diretos para mensuração das ações da regularização; e 20% foram considerados razoáveis ou satisfatórios para cumprirem o acompanhamento dos programas dos PPAs em afinidade com seus objetivos.

A primeira avaliação encontrou indicadores, em maioria, com maior adequação para outras etapas do processo, como a identificação do problema (indicadores para conhecimento) e a formulação de políticas e programas e tomadas de decisão (indicadores para o diagnóstico). Também não foram observadas metodologias, internas aos planos, para a classificação e apresentação dos indicadores (a exemplo de como foi visto nas três bases de indicadores estudadas). Os indicadores são, na grande maioria dos casos, de natureza simples ou de fácil checagem, ou seja, quantitativos.

A segunda avaliação pôde observar em vários casos, que o indicador, ou os indicadores, destinados aos programas são mais limitados do que as pretensões do programa, conforme está disposto em seus objetivos. O indicador (muitas vezes até por ser o único) tem limitade capacidade de expressar os resultados.

Embora tenham sido observadas as limitações ou restrições da maior parte do conjunto dos indicadores levantados, é válido observar que alguns dos indicadores selecionados, hoje pertencentes à programas setoriais, podem vir a contribuir com o conjunto apropriado à regularização fundiária e capaz de atender às diferentes dimensões da regularização, onde foram acrescentados alguns dos indicadores do PPA consonantes ao conjunto.

O quadro abaixo apresenta a composição deste conjunto:

DU	ações esperadas		indicadores PRINCIPAIS		indicadores COMPLEMENTARES	
	ações básicas	ações desejáveis				
	au1 levantamento da área (topográfico)		iu1.1	indicador check list - verificador simples de cumprimento da ação		
	au1a aerofotogrametria					
	au2 cadastro físico (lotes, casas, limites, usos do solo, vias existentes)		iu2.1	indicador check list - verificador simples de cumprimento da ação		
	au2a geração de banco de dados					
	au3 definição do sistema viário, (re)adequação das larguras		iu3.1	indicador check list - verificador simples de cumprimento da ação		
	au3a pavimentação		iu3a1	Percentual (%) de vias pavimentadas	iu3b2	Modos de transporte
	au3b implantação de transporte público		iu3b1	Oferta de transporte público na área de projeto	iu3b3	Investimentos em transporte público
	au3c ciclovia				iu3b4	Índice de mobilidade viagens ao dia/habitante
					iu3b5	Tempo de viagem
	au4 definição dos espaços de pedestres		iu4.1	Percentual (%) de vias pavimentadas (pedestres)		
	au4a calçamento		iu4a1	Percentual (%) de vias com calçadas (passeios)	iu4a2	Rebaixamento de guias em travessias de ruas
	au4b paradas de ônibus					
	au4c mobiliário urbano					
	au5 definição dos lotes e seus acessos		iu5.1	Taxa de domicílios urbanos em processos de regularização fundiária ocupados por famílias com renda de até 5 sal. mínimos (%);	iu5.2	Número de famílias beneficiadas por processos de regularização fundiária
	au5a lotes para relocação					
	au6 equipamentos urbanos: creche, escola, posto de saúde, posto policial		iu6.1	Oferta de serviços sociais públicos, próxima a área ou na área do projeto (e equipamentos - indicador maior)	iu6.2	Equipamentos comunitários adaptados a pessoas com deficiências e mobilidade reduzida
	au6a áreas de convívio e lazer: quadras poliesportivas, praças		iu6a1	Percentual (%) de áreas públicas equipadas para esporte e lazer ao ar livre		
	au6b áreas verdes		iu6a2	Percentual (%) de áreas com cobertura vegetal		
	au6c mobiliário urbano					

D U	au7 escoamento/drenagem	iu7.1	Destinação segundo padrões para o local (água pluvial, esgoto)	iu7.2	Ligação a serviços básicos
	au7a drenagem pluvial				
	au8 fossa séptica ou rede de esgoto	iu8.1	Percentual (%) de domicílios atendidos e adequadamente ligados aos sistemas	iu8.2	Destinação segundo padrões para o local (água pluvial, esgoto)
	au8a rede de esgoto (pref.)	iu8a1	Acesso a saneamento básico	iu8a3	Investimentos em sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários
	au8b coleta de lixo	iu8a2	Coleta de resíduos sólidos	iu8a4	Águas residuais tratadas
				iu8a5	Especificidade da forma de destinação (lixo)
				iu8a6	Investimentos em gestão de resíduos
				iu8a7	Disposição de Resíduos Sólidos
					Disposição de resíduos sólidos (idem)
	au9 rede de água	iu9.1	Percentual (%) de domicílios atendidos e adequadamente ligados aos sistemas	iu9.2	Qualidade da água de abastecimento,
				iu9.3	Consumo de água
				iu9.4	Investimentos em sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários
				iu9.5	Acesso à água potável
				iu9.6	Taxa de Cobertura dos Serviços Urbanos de Abastecimento de Água(percentagem)
				iu9.7	Preço da água
	au10 energia domiciliar	iu10.1	Percentual (%) de domicílios atendidos e adequadamente ligados aos sistemas	iu10.2	Ligação a serviços básicos
	au10a iluminação pública			iu10.3	Ligações domiciliares
	au11 melhorias casas insalubres, inseguras	iu11.1	Percentual (%) de domicílios que executam melhorias na unidade de acordo com projeto aprovado	iu11.3	Estruturas duráveis
		iu11.2	Percentual (%) de domicílios com evidências de cuidado estético	iu11.4	Casas em locais perigosos
			iu11.5	Instrumentos de prevenção e mitigação de desastres.	
			iu11.6	Financiamento habitacional	
			iu11.7	Preço da habitação em relação à renda	
	au11a	reposição da unidade habitacional			
	au11b	relocação unidade habitacional nova			

ações esperadas	ações esperadas		indicadores PRINCIPAIS		indicadores COMPLEMENTARES	
	ações básicas	ações desejáveis				
DS	as1	reuniões e oficinas (periódicas, nas etapas do processo)	ius1.1	Participação dos cidadãos		Transparência e prestação de contas
	as2	material informativo	ius2.1	indicador check list - verificador simples de cumprimento da ação		
	as3	cadastro social	ius3.1	indicador check list - verificador simples de cumprimento da ação		
		as3a banco de dados associado ao cadastro físico				
	as4	acompanhamento e assistência social (minimização de conflitos, apoio, esclarecimentos)	is4.1	Oferta de serviços sociais públicos, próxima a área ou na área do projeto (e equipamentos - indicador maior)	is4.3	Homicídios
			is4.2	Percentual de CREAS com oferta de serviço especializado em Abordagem Social	is4.4	Taxa de criminalidade juvenil
					is4.5	Violência urbana
					is4.6	Inclusão de gênero
		as4a ações para a saúde e qualidade de vida	is4a1	Percentual (%) de moradores que são atendidos por serviços de saúde pública	is4a3	Mortalidade de menores de cinco
			is4a2	Percentual (%) de jovens inseridos em atividades de esporte, lazer e cultura	is4a4	Incidência de enfermidades de veiculação hídrica
					is4a5	Incidência de enfermidades cárdio-respiratórias
		as4b fortalecimento de lideranças locais	is4b1	Participação de representantes da organização local em instâncias de controle social como Conselhos, Fóruns, etc.	is4a6	Incidência de enfermidades por intoxicação e contaminação
			is4b2	Descentralização	is4b3	Participação dos cidadãos
	as5	atividades para capacitação da população	is5.1	Incremento de anos de escolaridade dos responsáveis pelos domicílios		
			is5.2	Incremento de formas de geração de renda (cursos, atividades, etc)		
	as6	atividades para encaminhamento ao emprego ou geração de renda	is6.1	Incremento dos responsáveis pelos domicílios inseridos no mercado de trabalho	is6.4	Emprego informal
		is6.2		is6.5	Desemprego	
		is6.3	Aumento da renda média familiar	is6.6	Número de Trabalhadores Inseridos Social e Economicamente por meio de Empreendimentos Econômicos Solidários (unidade)	
as7	atividades para encaminhamento à escola	is7.1	Matrícula escolar	is7.5	Percentual da população que concluiu o ensino fundamental por faixas etárias	
		is7.2	Taxas de alfabetização	is7.6	Percentual da população que concluiu o ensino médio por faixas etárias	
		is7.3	Percentual(%) de crianças fora do ensino fundamental	is7.7	Taxa de analfabetismo da população por faixas etárias	
		is7.4	Percentual (%) de crianças sem acesso a creches	is7.8	Taxa de analfabetismo funcional da população por faixas etárias	
	as7a atividades culturais	is7a1	Coefficiente de Acesso de Comunidades em Situação de Vulnerabilidade Social a Bens Culturais e de Entretenimento(1/1.000)	is7a3	Índice de Acesso à Cultura via Pontos de Cultura (porcentagem)	
	as7b atividades esportivas	is7a2	Taxa de Cobertura da População em Situação de Vulnerabilidade Social com Esporte Recreativo e de Lazer(percentagem)			
as8	acompanhamento da relocação e reassentamento	is8.1	indicador check list - verificador simples de cumprimento da ação			

D A	ações esperadas		indicadores PRINCIPAIS		indicadores COMPLEMENTARES	
	ações básicas	ações desejáveis				
	aa1	caracterização ambiental da área	ia1.1	indicador check list - verificador simples de cumprimento da ação		
	aa2	procedimentos específicos quanto a APP - estudo técnico	ia2.1	indicador check list - verificador simples de cumprimento da ação		Perda biodiversidade
		aa2a proteção da APP remanescente				
	aa3	licenciamento ambiental (ou ambiental-urbanístico ou aprovação municipal)	ia3.1	indicador check list - verificador simples de cumprimento da ação		
	aa4	retirada de ocupações (entulho, lixo, outros) de áreas onde não é possível regularizar	ia4.1	indicador check list - verificador simples de cumprimento da ação		
	aa5	recuperação de áreas degradadas (plano de recuperação)	ia5.1	Áreas reabilitadas em relação ao total de áreas degradadas	ia5.2	Investimentos em recuperação ambiental
		aa5a destinação de áreas verdes e permeáveis	ia5a1	Situação dos projetos de revegetação	ia5a3	Investimentos em áreas verdes
			ia5a2	Percentual (%) de vias arborizadas		
	aa6	controle de risco: controle de erosão, desmatamento	ia6.1	Controle inundações e desmoronamentos	ia6.2	Percentual (%) de áreas com cobertura vegetal
					ia6.3	Situação dos projetos de revegetação
	aa7	atividades de educação ambiental	ia7.1	Educação ambiental	ia7.3	Instituições Trabalhando em Parceria com as Ações do Programa (unidade)
	aa8	ações preventivas contra novas ocupações e deterioração do meio	ia8.1	Melhoria ou piora em relação aos indicadores aferidos no início da intervenção (rios e lagos)	ia8.3	Número de ongs ambientalistas
			ia8.2	Planos locais ambientais	ia8.4	Presença de atividades de agenda 21
					ia8.5	Alteração do microclima

ações esperadas		indicadores PRINCIPAIS		indicadores COMPLEMENTARES	
ações básicas	ações desejáveis				
D J	aj1 planta e memorial da área (medidas, confrontantes, número de matrícula, proprietário)	ij1.1	indicador check list - verificador simples de cumprimento da ação		
	aj1a planta georreferenciada				
	aj2 planta de sobreposição do imóvel com a situação da área	ij2.1	indicador check list - verificador simples de cumprimento da ação		
	aj3 certidão de matrícula da área pelo registro de imóveis	ij3.1	indicador check list - verificador simples de cumprimento da ação		
	aj4 registro do projeto de parcelamento aprovado	ij4.1	indicador check list - verificador simples de cumprimento da ação		
	aj5 abertura de matrícula dos lotes	ij5.1	indicador check list - verificador simples de cumprimento da ação		
aj6 titulação e registro dos imóveis no nome dos moradores	ij6.1 ij6.2 ij6.3 ij6.4	Escritura registrada Título de concessão de direito real de uso ou de concessão de uso especial para fins de moradia Outro título registrado ou registrável, que comprove a regularidade urbanística e da posse do imóvel Regularização fundiária (sentido estrito)	ij6.5	Inclusão de gênero	

Quadro 29 – Quadro Avaliação dos Indicadores 2012-2015

Legenda

COMPLEMENTAÇÃO INDICADOR PARA A AÇÃO BÁSICA - verificação de cumprimento da Ação
PPAs
Matriz (pós-ocupação) MCI DADES
GEO Cidades
UN HABITAT

Como já havia sido sistematizado no Capítulo 3, as três bases de construção consultadas pela tese (Agenda Habitat, GeoCidades e Ministério das Cidades) ofereceram diferentes indicadores que dialogaram com a maioria das Ações Esperadas organizadas pela pesquisa. Aqui, o conjunto foi complementado pelos indicadores encontrados nos diferentes PPA estudados. Como verificado, foram poucos os indicadores dos PPA adequados à mensuração da regularização fundiária. Apenas ofereceram alguma complementação pontual, como pode ser visto no quadro e legenda acima mostrados.

As lacunas na correspondência direta entre ação e indicador já haviam sido observadas anteriormente no Capítulo 3, e configuram, na maioria, aspectos voltados às etapas de preparação e composição de estudos de base, levantamentos e projetos. Aqui, como mostrado no quadro e legenda, propôs-se a complementação de indicadores simples ou de verificação direta (tipo check-list), como os de checagem de cumprimento ou não, essencialmente para as Ações Esperadas básicas.

O conjunto de indicadores acima apresentado não tem a pretensão de apresentar um produto final e completo, uma vez que se compreende que a construção de indicadores se faz com processos participativos e de ampla divulgação. No entanto, compreende-se que é possível apresentá-lo como um estudo de base ou uma sistematização a partir dos achados da pesquisa para fins de uma futura complementação e aprofundamento, em contribuição ao acompanhamento e à mensuração da regularização fundiária pluridimensional, em atendimento ao pressuposto da pesquisa que corresponde ao conceito apresentado da titulação qualificada.

[conclusões]

6. Conclusões, contribuições e recomendações decorrentes da pesquisa.

Este capítulo apresenta os principais achados da pesquisa, correlacionando os resultados com as questões motivadoras da tese expostas no início do trabalho. É intenção explorar as potencialidades, as limitações do estudo e as análises procedidas, que inspiram recomendações e sugestões de pesquisas futuras.

6.1 Resposta as questões de pesquisa

As questões levantadas na tese tiveram origem nas reflexões sobre o quadro que representa os avanços e entraves do tema da regularização fundiária no país. Dentre os avanços se destacam aqueles que consolidaram o marco conceitual e legal da regularização fundiária, dando origem a importantes instrumentos capazes de atuar sobre a chamada cidade ilegal. A principal linha de constituição da estrutura do trabalho foi a observação de que embora existam os avanços em termos instrumentais e conceituais, o problema das ocupações irregulares de baixa renda apresenta-se em números crescentes, se considerados os levantamentos censitários das últimas décadas.

Utilizando como método empírico a análise dos PPAs 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, a pesquisa revelou um grande descompasso entre marco legal e ações governamentais, sendo possível também observar que a regularização fundiária, como política, ainda não está consolidada. O conjunto de ações governamentais federais se caracteriza bem mais pela dispersão - onde se registram ações desarticuladas entre si, vinculadas aos vários segmentos da política urbana-, do que pela existência de programas com o objetivo da regularização fundiária abrangente, desenhada pelos

dispositivos legais e pelo conceito atual. Outra importante constatação foi a de que a forma de mensurar a regularização fundiária não guarda relação com a base conceitual e legal.

Resgatando o que já se tratou na revisão teórica e conceitual, no sentido de conduzir a linha de raciocínio ao fecho do trabalho, colocam-se a seguir os aspectos mais relevantes, em linhas gerais, que configuram a parte positiva da regularização: a das conquistas. E adiante, os achados da pesquisa que podem contribuir com as possibilidades de novos caminhos diante dos principais problemas identificados.

A primeira menção se faz à evolução do reconhecimento dos assentamentos ilegais de baixa renda como meio legítimo de acesso a moradia, que começou a despontar aos poucos no âmbito das políticas públicas, principalmente após os anos da abertura política, da promulgação da Constituição Federal (1988), e da instituição do primeiro marco legal para o tema, com o Estatuto da Cidade (2001). Evolução em muito amparada pelos movimentos sociais, por setores da sociedade e da academia e até por iniciativas de poderes municipais. As bases teóricas, políticas e a narrativa desta trajetória são amplamente tratadas por bibliografia bastante farta e importante, fundamental para os debates sobre o problema e para entender a natureza dos instrumentos nascidos no período.

O fato é que onde antes predominava a expectativa da remoção, ou a postura de ignorar o problema, a manutenção da ocupação passou a acenar como perspectiva viável, pelo menos do ponto de vista da existência de instrumental. Houve uma crescente inserção das áreas irregulares nas agendas governamentais e nos instrumentos do planejamento urbano (planos diretores, definição de ZEIS, programas específicos). Não que isto tenha significado de fato a ação do poder público ou que não seja, ainda, muito limitada, como será visto adiante, mas o que se coloca como realce aqui é a mudança da forma de tratamento, importante em impulsionar o tema.

Outro fator de ganho foi a consolidação do conceito: originária do universo jurídico, a regularização fundiária passou a significar um processo e um conjunto de medidas, orientadas aos diferentes campos urbanístico, ambiental, social e legal, a serem conduzidas pelo espírito da integração das áreas irregulares no meio urbano regulado e bem servido. O conceito não nega o emaranhado de conflitos que convivem e proliferam nas áreas irregulares: segregação sócioeconômica; falta de

segurança, educação, serviços e equipamentos; desgastes ambientais e situações de risco à população; falta de mobilidade e acessibilidade; insegurança da posse; dentre vários outros.

As soluções parciais sobre a problemática, agravaram e ainda podem agravar as demais situações das áreas, lição significativa aprendida a partir de experiências que trouxeram soluções parciais e que não romperam com o ciclo de produção da ilegalidade no local. Daí a importância da visão holística que o conceito promove, o da pluridimensionalidade da regularização. Este entendimento colabora com a necessidade de articulação espacial das áreas regularizadas e da integração social e econômica da população moradora, o que exige ações diversificadas sobre o recorte da ocupação irregular, demandando muitas vezes a articulação com outras políticas.

Desta forma, o conceito abrangente da regularização fundiária para ser colocado em prática, irá exigir a atuação conjunta e integrada de ações coordenadas e transversais, o que contribui com a necessária revisão do formato tradicional, compartimentado e fragmentado, da condução das políticas urbanas. Nesse ponto reside o primeiro e maior desafio que será mais adiante demonstrado quando se analisa a forma de atuação do Estado.

Também como aspecto positivo, o conjunto de experiências de programas e projetos de regularização fundiária já realizados ou em realização, em diferentes realidades brasileiras, muitas até já empreendidas pelas municipalidades antes mesmo da instituição dos principais marcos legais da esfera federal, constituem aprendizados para a retroalimentação de novos programas e de políticas. No entanto, essas experiências só desempenham esse papel se mecanismos de conhecimento dos processos, de monitoramento e de mensuração de resultados, ou seja, indicadores que viabilizem processos de acompanhamento e avaliação consistentes. Esse aspecto se constitui num em uma lacuna na prática gestão pública e num segundo desafio ao avanço da regularização fundiária.

E finalmente, as conquistas advindas do arcabouço legal disposto para a regularização fundiária, que além da principal Lei Federal n.º 12.424/2012 (n.º 11.977/2009), se juntam leis complementares importantes em destravar alguns dos problemas que se impõem aos processos. De forma ampla, o conjunto legal representa

o reforço à notoriedade do tema, a responsabilização do poder público para a solução e os mecanismos para levarem a cabo boa parte do problema da irregularidade.

De forma específica, o marco legal principal se coloca alinhado à construção conceitual da regularização fundiária, por instituí-lo e por atribuir dispositivos que dialogam com as diferentes dimensões, consolidando este entendimento de vez. No entanto, são conhecidas e alertadas pelos estudiosos a resistência de parte do meio jurídico nas decisões de posse quando se interpõem a função social e o direito a propriedade. Há ainda o que ser percorrido na seara jurídica, mas para os processos da regularização fundiária há mais caminhos e ferramentas atualmente do que antes.

Assim, no que concerne a etapa de fundamentos conceituais e legais que foi onde podemos encontrar avanços ainda é possível verificar desafios como: (i) necessidades de avanços na seara jurídica; (ii) necessidade de maior articulação dos órgãos formuladores e executores de políticas urbanas e (iii) ausência de prática na consolidação de lições aprendidas e retroalimentação de políticas públicas.

Conforme o entendimento desta pesquisa, estas considerações conformam os ganhos da regularização fundiária nas últimas décadas e pretendem colaborar com a resposta ao que conquistamos.

6.2. Contribuições

E agora, onde e como avançar? Abaixo os principais achados da pesquisa que pretendem contribuir com a pergunta colocada.

1) Contribuições para melhorar o dimensionamento do problema da ilegalidade das ocupações

Existe uma grande imprecisão quanto ao conhecimento do tamanho do problema da irregularidade das ocupações de baixa renda. É bem registrada a defasagem entre a realidade e as pesquisas no que tange aos ajustes realizados nas metodologias que identificam números subestimados de pesquisas anteriores.

O que se verificou foi que a definição conceitual dos aglomerados subnormais utilizada na base das pesquisas tornam os resultados bastante descolados das várias realidades, que são as diversas faces da ilegalidade nas diferentes localidades brasileiras. As próprias ações que vêm sendo empreendidas pelas políticas, como se verificou na tese, não são contempladas quando se mensura o problema com essa terminologia adotada nas pesquisas que dimensionam o tamanho da irregularidade.

Assim, a definição da ilegalidade das ocupações não está minimamente relacionada à base legal e com o que se entende pelas diferentes dimensões da regularização fundiária.

Como visto, os desenhos de uma política e dos programas começam, pela melhor definição dos contornos da questão a ser enfrentada. A etapa inicial precisa ser estruturada a partir de dados que mensurem o tamanho do problema, que o qualifiquem e expressem suas características, de boa confiabilidade, validade e que permitam a leitura da realidade sobre a qual se trabalha. Então, como responder efetivamente à regularização fundiária pluridimensional, se não existem dados suficientes à definí-la?

A pesquisa identificou dentre os indicadores estudados, embora o objetivo fosse a busca por indicadores para compor bases para mensuração das Ações Esperadas, um conjunto capaz de dialogar com o levantamento do problema das ocupações ilegais, podendo contribuir com seu dimensionamento e caracterização, tanto por suas características de descrição imediata de aspectos da realidade; ou das deficiências, das carências e dificuldades que estes indicadores podem exprimir (indicadores para o conhecimento do problema). O levantamento adequado que permita a leitura da realidade das irregularidade das ocupações, a partir da pluridimensionalidade, é que pode constituir a conexão lógica entre os problemas e a proposição das ações para seu enfrentamento. As chaves se constituem nas dimensões, aqui já aplicadas para sistematizar a identificação dos problemas e estruturar a proposição das soluções.

2) Contribuição para melhorar a interface entre a elaboração de programas e ações e as bases conceitual e legal da regularização fundiária .

A pesquisa demonstra que o conceito abrangente e pluridimensional da regularização fundiária e sua base legal não se aplicam na prática. Os programas e ações em curso que visam reduzir os assentamentos informais não possuem objetivos ou metas que remetam às diferentes dimensões da regularização fundiária, estando mais próximas de ações anteriores a base legal e conceitual sobre o tema, como ações pontuais de saneamento ou pavimentação.

O que existe atualmente é um painel de programas desarticulados e dispersos em resposta aos problemas das áreas irregulares, o que representa grande desafio para o acompanhamento e avaliação de seus resultados e impactos sobre a questão da irregularidade das ocupações. Estas atuações do poder público tem reforçado o que não se deseja: a regularização fundiária “incompleta”, portanto em desajuste com a concepção das bases conceitual e legal e em desajuste com as lições que as experiências de regularização fundiária têm mostrado.

A análise possibilitada pela investigação dos PPAs é a predominância de algumas ações orientadas a determinadas dimensões (a urbanística como mais atendida) e o prejuízo de outras dimensões menos atendidas . O que vem reforçando o caráter mais de “urbanização”, e mesmo assim incompleta porque prioriza infraestrutura ou correções a nível local, em detrimento das estratégias de articulação com a cidade, por meio das ações voltadas à integração sócioespacial da ocupação à cidade.

Como contribuição o trabalho apresentou a proposição de um conjunto de Ações Esperadas atribuídas a cada uma das dimensões, correspondentes às bases conceitual e legal. O conjunto de Ações Esperadas podem servir como peças-chaves para a elaboração do programas e conformação das bases da política e da sua implementação.

3) Contribuições para o conhecimento dos resultados das ações empreendidas: os indicadores

O principal conutor do trabalho foi a hipótese de que , a **hipótese** de que os indicadores de desempenho da regularização fundiária são inadequados porque não aferem melhorias, impasses e problemas dos programas e ações governamentais. São deficientes em corresponder à abrangência e a pluridimensionalidade da matéria, em compor o monitoramento e avaliação da regularização fundiária e em atender às suas bases conceituais expressas no marco legal.

A pesquisa confirmou a hipótese. Foi constatada a inadequação dos indicadores em mensurar as ações da regularização, de maneira mais específica. A base de indicadores disponíveis para os PPA caracteriza-se pelo forte teor de generalização, distante dos objetivos dos próprios programas. Portanto, a avaliação sobre o desempenho geral da regularização fundiária, ao longo do período estudado entre os planos plurianuais, ficou comprometido. O conjunto revelou-se muito frágil em aferir o desempenho da regularização principalmente pelo fato de que os indicadores não guardam relação com o marco legal e conceitual. Este aspecto reforça ainda mais a ruptura observada pela pesquisa, entre o que se faz na prática da regularização e o que está previsto pela base legal e conceitual.

A pretensão original da pesquisa em ampliar a análise sobre a atuação do poder público, aproximando-a da construção conceitual e legal da regularização fundiária, amparou-se no entendimento de que o conhecimento mais fiel acerca dos reais desempenhos da regularização fundiária pode subsidiar o debate a respeito do alcance e da extensão das ações públicas frente ao tamanho do problema.

Principalmente, considerando a alarmante contraposição entre o que parece apontar para o crescimento exponencial das áreas irregulares enquanto já existem bases mais sólidas para a atuação da regularização fundiária há vários anos, questão inicial posta pelo trabalho. As metas, os objetivos dos programas e o aporte de recursos são proporcionais aos números que acusam o tamanho do problema da ilegalidade das ocupações? Será que os resultados da regularização fundiária ainda são inexpressivos porque as iniciativas estão muito aquém dos números que se apresentam para a cidade ilegal? Estas e as demais questões trazidas na introdução do

trabalho conduziram as investigações para como têm sido mensurados os resultados da regularização fundiária.

Assim como a dispersão e a fragmentação dos programas, apreendidos do conjunto da pesquisa empírica da tese, estão para a forma com que regularização fundiária tem sido colocada em prática; a desarticulação e a limitação dos indicadores está para a forma sua de mensuração. Os indicadores também não estão relacionados à pluridimensionalidade da regularização. Complementando o panorama que demonstra que, aquilo que se pode definir como três grandes eixos da regularização fundiária, – o que define e dimensiona a irregularidade, o conjunto de programas que respondem pela sua atuação e o monitoramento e a avaliação de seus resultados, não dialogam com a construção conceitual da sua abrangência.

O trabalho buscou contribuir, primeiro, investigando as bases de construção de indicadores, do meio técnico e científico, que propõem conjuntos sistematizados voltados para mensurar realidades urbanas diversas, ou eixos temáticos, e que são capazes de acompanhar diferentes aspectos de forma articulada e conjunta. Depois, em procedimentos de avaliação, procurou-se extrair os indicadores aptos a mensuração também da regularização fundiária, a partir da concepção das dimensões e do conjunto das Ações Esperadas, procurando contribuir com a concepção de uma base para indicadores da regularização fundiária. Foram sistematizados os indicadores para fazer frente às diferentes Ações Esperadas, de forma que resultassem conjuntos voltados às quatro dimensões, que em somatória, sejam capazes de responder a mensuração integrada, denominada pelo trabalho como *titulação qualificada*.

Acredita-se que o papel de um conjunto dos indicadores é articulador e estratégico tanto para o acompanhamento da pluridimensionalidade, própria da regularização fundiária, quanto no sentido de acrescentar mecanismos necessários para o importante acompanhamento e articulação de temas transversais.

O trabalho não teve a pretensão de constituir um conjunto final de indicadores, o que deve ser uma atribuição de diferentes atores político-institucionais, acadêmicos e sociedade. A intenção foi, antes de tudo, contribuir com a discussão e lançar as bases de uma proposta, a ser construída, testada e consolidada.

6.3 Recomendações

A pesquisa aponta para a necessidade de avanços na constituição de políticas públicas na área do desenvolvimento urbano como é o caso da moradia, tanto sobre a regularização quanto sobre o enfrentamento do déficit de novas habitações. Sem que a regularização de fato seja concebida como política pública as dificuldades de estruturação do ciclo das políticas como registrado na literatura pouco vai avançar bem como construídas as articulações entre os diferentes segmentos formuladores e implementadores.

1) Contribuição para reflexão de que regularização fundiária é parte da política urbana e fundiária no Brasil

Os programas que explicitamente se denominam como de regularização também não dispõem de elementos que se apresentem como partes do alcance de uma Política de Regularização Fundiária. Este fato contribui com as dificuldades de acompanhamento das evoluções e avanços, da articulação entre programas e definição de indicadores que expressem os resultados.

Outra questão de fundo que se coloca para a definição desta política é a necessidade de promover as articulações entre os temas da regularização fundiária e da habitação, faces do mesmo problema da moradia e complementares na proposição das soluções: um atuante na “cura” e o outro na “prevenção”, como bem conceituadas dentro da literatura, enfrentando também, desta forma, o problema da produção da ilegalidade, alimentador da questão da ilegalidade e que tem vencido.

A análise dos conjuntos dos planos plurianuais demonstrou a notável diminuição do enfoque dado à regularização fundiária propriamente dita. Coube à regularização fundiária um papel secundário e inferior se comparada ao programa de produção habitacional, que protagoniza os últimos 8 (oito) anos do planejamento, sobre o tema da moradia urbana, o Programa Minha Casa Minha Vida. A situação é um retrocesso ao enfatizar o déficit habitacional quantitativo (estoque) com prejuízo da questão da irregularidade urbana, principalmente ao reproduzir um formato já desgastado e comprovadamente mal sucedido que marcou a política habitacional (e

urbana) brasileira, entre as décadas de 1960-1980. Não se trata de sobrepor uma política à outra, mas sim romper a cisão e o desligamento predominante. Ou integrá-las ou articulá-las.

2) Os desafios de consolidar a implementação da estrutura atual de programas dentro do ciclo da política

Como visto ao longo da pesquisa, os ciclos e a formação das políticas públicas demandam além das bases de atuação, mencionadas acima, as diretrizes, os objetivos geral e específicos e as metas; além dos indicadores. Temas que abrangem a definição da agenda, a elaboração dos programas, a tomada de decisões e a implementação, e as bases para a avaliação, obviamente iniciadas pela delimitação correta do problema.

Outra questão cara à política é a necessária clareza para a definição dos atores da regularização fundiária. Todas as questões suscitadas pelo debate sobre o equilíbrio da participação dos diferentes atores na construção de política públicas, se aplicam e precisam ser respondidas para a construção da Política de Regularização Fundiária, como por exemplo: (i) como compatibilizar, no âmbito do conjunto de atores estatais, os interesses técnicos (políticas de Estado) e interesses políticos (políticas de governo)? (ii) como garantir a transparência dos processos e nas relações entre os atores estatais e os atores fornecedores de insumos e serviços? Se considerado o fato de que trata-se de uma política de largo alcance, dada a abrangência da regularização fundiária, é lógico pressupor a diversidade de interesses envolvidos em todas as dimensões.

A elaboração de um conjunto ordenado de Programas – Projetos – Ações (...), implica diferentes e múltiplas interfaces e requer um sistema de coordenação institucional que garanta a articulação “vertical” entre os entes federativos, seus setores e organismos de administração.

O problema da coordenação se estende também para a necessidade de articulação “horizontal” que a regularização fundiária requer, agora analisada do ponto de vista de sua abrangência e de sua estrutura sobre as quatro dimensões: urbana, ambiental, social e legal ou jurídica. Na organização político-institucional, estas dimensões interligam-se a setores de atuação diferentes, fazendo com que várias das ações necessárias a regularização fundiária coexistam devendo responder a “pastas”

distintas.

Muito se avançou e há muito a percorrer ainda. O que se espera, é que os temas aqui levantados possam contribuir, por um lado, com as discussões sobre a necessidade de revisão da formulação de políticas, programas e ações a partir da perspectiva de adoção de indicadores, fundamentais em expressar com clareza o que se tem alcançado como decorrência da ação pública. E contribuir, sobretudo, para uma aproximação entre os ideais da regularização fundiária e de sua prática, para que possamos contar com cidades mais integradas espacial e socialmente.

BIBLIOGRAFIA

- ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. FASE – GTZ – IPPUR/ UFRJ, 1997.
- ALFONSIN, Betânia. **Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre - século XX**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, RS, 2000.
- ALFONSIN, Betânia. et al. **Regularização da terra e moradia. O que é e como implementar**. [S.l: s.n], 2002.
- ALFONSIN, Betânia & FERNANDES, Edésio. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.
- ALFONSIN, Betânia. **O Significado do Estatuto das Cidades para os Processos de Regularização Fundiária no Brasil**. In: ROLNIK, Raquel et al. Curso à distância em Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.
- ALONSO, Emílio & HEREDA, Jorge. **Política urbana e melhoria da qualidade de vida em Diadema**. In: Nabil Bonduki (Org.). Habitat – As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- ALVIM, A. T. B.; CASTRO, L. G. R.; ZIONI, S. **Avaliação de Políticas Urbanas**. In: _____. Avaliação de Políticas Urbanas – Contexto e Perspectivas. Mackenzie e Romano Guerra Editora. São Paulo, 2010.
- ALVIM, Angélica A. TANUS Benatti; et al. **Desafios das Políticas Urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social**. 2006. Disponível em <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/cpgau/issue/view/394> << Acesso em março 2013>>
- ANTICO, Cláudia; JANNUZZI, Paulo de M. **Indicadores e a gestão de políticas públicas**. Sl: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, s/d. Disponível em (...) 2014.
- ARAÚJO, Monica L. **Análise da incorporação da dimensão ambiental no planejamento do Governo Federal no Brasil**. Monografia de Especialização em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental. CDS, UnB. 2010.
- ÁVILA, Paulo Coelho; FERREIRA, Frederico Poley Martins. A insegurança da posse do solo urbano em Minas Gerais. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 8, n. 2, p. 197-210, 2016.
- BALBIN, Renato. **Política urbana e integração territorial**. Revista Desafios do Desenvolvimento, IPEA, Ano8, Edição 64. 2011.
- BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? quem perdeu?** Brasília:Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005..
- BALTRUSIS, Nelson. O mercado imobiliário informal em favelas na região metropolitana de São Paulo. O caso de Guarulhos. **Cadernos Metrópole**., n. 11, 2004.
- BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p.138-172. Disponível em www.ims.uerj.br/ccaps. Acesso em setembro 2014.
- BARROS SILVA, Pedro L et al. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: relatório final**. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1999.
- BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional. In: **Metodologia de avaliação em políticas públicas: Uma experiência em educação profissional**. Cortez, 2000.
- BEZERRA, Maria do Carmo. **Planejamento e gestão ambiental: uma abordagem do ponto de vista dos instrumentos econômicos**. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU/USP, 1996.

BEZERRA, Maria do Carmo; CHAER, Tatiana M. S. **Regularização fundiária em áreas de proteção ambiental - a visão urbana e ambiental**. Texto apresentado e publicado nos Anais do Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. Porto Alegre, 2010.

BEZERRA, Maria do Carmo; CHAER, Tatiana M. S. Social Housing in Sustainable City. In: **XVIII ISA World Congress of Sociology (July 13-19, 2014)**. Isacnf, 2014.

BEZERRA, Maria do Carmo. **As ferramentas de geoprocessamento na elaboração de projetos urbanísticos de interesse social**. Texto apresentado no Colóquio internacional de Desenho, México, 2011.

BEZERRA, Maria do Carmo; **Metodología de Proyecto Urbano para ordenamiento territorial de asentamientos irregulares en Brasilia, Brasil**. Anais: Disponível em <http://biblat.unam.mx/pt/revista/legado-de-arquitectura-y-diseno/articulo/metodologia-de-proyecto-urbano-para-ordenamiento-territorial-de-asentamientos-irregulares-en-brasilia-brasil> México, 2013.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, v. 1, p. 70-104, 2008.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise social**, p. 711-732, 1994.

BUENO, Laura Machado de Mello. **O Tratamento Especial de Fundos de Vale em Projetos de Urbanização em Assentamentos Precários como Estratégia de Recuperação das Águas Urbanas**. In: Seminário Nacional sobre Regeneração Ambiental das Cidades, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro, 2005.

BUENO, Laura Machado de Mello; FREITAS, Eleusina L. H. **Normas Específicas e metodologia para projetos e obras de urbanização e recuperação ambiental de assentamentos precários**. In: BRASIL. Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários, 2010. Curso a distância. Ministério das Cidades.

BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 - ano base 2007 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Elaboração : plano plurianual 2008-2011/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília : MP, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2011.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. **A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil**. Planejamento e Políticas públicas, n. 25, 2009.

CASTRO, Luiz G. R.; ALVIM, Angélica T. B. (org.) **Avaliação de políticas urbanas – Contexto e Perspectivas**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano Guerra Editora, 2010.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Desigualdades urbanas e políticas habitacionais. **Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, IPPUR/UFRJ-FASE**, 2001.

CARDOSO, E. D. **Em busca de uma definição de Favela para o Censo 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de População e Indicadores Sociais, 1998.

CARGNIN, Antonio Paulo. **A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos planos plurianuais**. SEMINÁRIO REFORMA DO

ESTADO E TERRITÓRIO: INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, I, p. 1-30, 2007.

CARVALHO, Celso; BRUNO, A. P.; SOARES, N. R. Regularização **Fundiária**. In: BRASIL. Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários, 2010. Curso a distância. Ministério das Cidades.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais—uma abordagem conceitual**. Interfaces de Saberes, v. 6, p. 1-13, 2006.

CHAER, Tatiana M. S. **Regularização Fundiária em Área de Preservação Permanente: uma contribuição à gestão urbana sustentável**. 2007 Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). FAU/UNB, Brasília.

COBB, C; RIXFORD, C. Historical background of community indicators. In: PHILIPS R. (Ed) Community Indicators Measuring Systems. United Kingdom: Ashgate, 2005.

COSTA, Valéria G.; NASCIMENTO, Jaz AS. **O conceito de favelas e assemelhados sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU**. ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, X, 2005.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, Vozes, 2013.

BRUNA, COLLET G. (et al) Políticas Urbanas de Interesse Público. In: _____. Avaliação de Políticas Urbanas – Contexto e Perspectivas. Mackenzie e Romano Guerra Editora. São Paulo, 2010.

CUNHA, Carla G. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Texto elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, 2006.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança**. São Paulo: Annablume, 1996.

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2006 (2003).

DE ANDRADE, Liza Maria Souza et al. **SUSTENTABILIDADE E URBANIDADE PARA PROJETO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL MULTIFAMILIAR: ANÁLISE CRÍTICA E PROPOSTA PARA UM NOVO MODELO PAR/CAIXA EM SAMAMBAIA—DF. (s.d)**

FERNANDES, Edésio. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições. **Oculum Ensaios**-ISSN 2318-0919, n. 6, 2013.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. **Oculum Ensaios**-ISSN 2318-0919, n. 4, 2012.

FERNANDES, Edésio. **Preservação Ambiental ou Moradia? Um falso conflito**.(2005). Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 10 abril 2007.

FERNANDES, Edésio. **Perspectivas para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil**. In: ROLNIK, Raquel et al. Curso à distância em Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros**.In: ROLNIK, Raquel et al. Curso à distância em Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

Fernandes, Edésio. **Regularization of informal settlements in Latin America**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FERREIRA, M. E. et al. **Uma metodologia para a estimação de assentamentos precários em nível nacional**. São Paulo, CEM/Cebrap, 2007.

FREY, Klaus. Decentralization and local power in Alexis de Tocqueville.**Revista de Sociologia e Política**, n. 15, p. 83-96, 2000.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. 2012.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. 2000.

GHENO, Patricia Zwetsch. Indicador de desempenho urbano: metodologia e perspectiva de integração. 2009.

GIACOMONI, James. **Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar.** 2004.

HOERING, H; SEASONS, M. Understanding Indicators. In: PHILIPS R. (Ed) Community Indicators Measuring Systems. United Kingdom: Ashgate, 2005.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Cadernos Cedes, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

HOLANDA, Antonio N. C. **Avaliação de políticas públicas : conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira.** VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.

HOLDEN, Meg. Urban indicators and the integrative ideals of cities. *Cities*, v. 23, n. 3, p. 170-183, 2006.

Innes, Judith Eleanor. *Knowledge and public policy: The search for meaningful indicators.* Transaction Publishers, 1990.

IMPARATO, Elade; SAULE JR., Nelson. **Regularização Fundiária de Terras da União.** In: ROLNIK, Raquel et al. Curso à distância em Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

JANUZZI, Paulo de M. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações.** Campinas: Editora Alínea, 2003.

JANUZZI, Paulo de M. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil.** Revista do Serviço Público, 2005.

JANUZZI, Paulo de M. **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.

KATO, V; ZIONI, S; BRUNA, G. **Políticas Urbanas e Interesse Público.** In: _____. Avaliação de Políticas Urbanas – Contexto e Perspectivas. Mackenzie e Romano Guerra Editora. São Paulo, 2010.

KAYANO, Jorge; DE LIMA CALDAS, Eduardo. **Indicadores para o diálogo.** Instituto Pólis, 2001.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. **Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008).** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009.

Marconi, M. de A., and Eva Maria Lakatos. **Metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Contribuição para um plano de ação brasileiro.** In: Nabil Bonduki (Org.). Habitat – As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

MARICATO, Ermínia et al. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes**, v. 1, 2000.

MARICATO, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil.** Editora Vozes. Petrópolis-Rio de Janeiro, 2011

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Tudo deve ser regularizado?** In: ALFONSIN, Betânia et al. Regularização da Terra e Moradia: O que é e como implementar [S.l: s.n], 2002.

NASCIMENTO, Denise Morado; DE QUEIROZ BRAGA, Raquel Carvalho. **Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?.** Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), n. 9, p. 98-109, 2009.

NASCIMENTO, Denise Morado, and Simone Parrela TOSTES. "Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil." *Arquitextos, São Paulo, ano 12* (2011).

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo. **Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana.** São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 4, p. 28-38, 2004.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. **As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes.** Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 61-85, 2006.

MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil.** São Paulo: Editora Saraiva, 1988.

PAGNUSSAT, José L.; GIACOMONI, James. Planejamento e orçamento governamental. **Brasília: ENAP,** 2006.

PASCHOAL, Raymundo. **Urbanista critica planejamento do pacote habitacional.** PiniWeb, São Paulo, 11/05/2009. Disponível em <http://piniweb.pini.com.br/construcao/habitacao/urbanista-critica-planejamento-do-pacote-habitacional-134521-1.aspx> <Acesso em fevereiro 2014>.

PAIVA, Natália. Pacote de Lula ignora aspectos urbanísticos. Folha de São Paulo, São Paulo, 22/03/2009. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2203200912.htm> < Acesso em fevereiro 2014>.

PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. **Cadernos Metrópole.**, v. 18, n. 35, p. 75-100, 2016.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **Comentários sobre o PPA 2012-2015: Gestão por resultados ou painel de políticas?**. Anais VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2013.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. **Coletânea Planejamento e orçamento governamental**, v. 1, 2006.

PINHO, Evangelina Bastos. **Regulariza o fundiária em favelas.** In: Edésio Fernandes (Org.). **Direito Urbanístico.** Belo Horizonte: Editora Del Rey:1998

PREITECELLE, Edmond. **Paradigmas e problemas das políticas urbanas.** Espaço e Debates, São Paulo, n.29, 1990.

PROCOPIUCK, Mario et al. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. 2007.

RAEDER, Savio T lio Oseleri. CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, 2015.

RIBAS, Otto; BEZERRA, Maria do Carmo. **O estatuto da cidade e a constru o da sustentabilidade das cidades brasileiras.** Brasília: Texto apresentado para discussão sobre políticas ambientais e urbanas na OAB-DF, 2003.

RIBAS, Otto. A sustentabilidade das cidades- os instrumentos da gestão urbana e a constru o da qualidade ambiental. Tese de Doutorado. Brasília: CDS – UnB, 2003.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional.** Le Monde Diplomatique Brasil, se o Moradia, março, p. 4-5, 2009.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habita o de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**, p. 123-158, 2007.

ROLNIK, Raquel et al. **Curso   distância em Regulariza o Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos.** In: _____. Regulariza o Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

SANTOS, Agnaldo. Constru o das Políticas Públicas – processos, atores e papéis. Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/1244/1244.pdf> <<Acesso em setembro 2014>> (s.d)

SILVA, Pedro L. B.; COSTA, Nilson R. **A Avalia o de Programas Público: reflexões sobre a experiência brasileira. Relatório Técnico.** Coopera o Técnica BID-IPEA. Brasília, IPEA, 2002.

SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcus A. B. **O Processo de Implementa o de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avalia o e programas e projetos.** Campinas, NEPP-UNICAMP, 2000.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TALEN, Emily. Do plans get implemented? A review of evaluation in planning. **Journal of planning literature**, v. 10, n. 3, p. 248-259, 1996.

TASCHNER, Suzana Pasternak. **Favelas em São Paulo—censos, consensos e contra-sensos.** Cadernos Metrópole. ISSN (impresso) 1517-2422;(eletrônico) 2236-9996, n. 05, p. 09-27, 2001.

TOLEDO, Ricardo S. **Eficiência e Eficácia da Ação Governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação.** Relatório Técnico. Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília, IPEA, 2002.

SILVA, Ricardo S.; et al. **Potencialidade dos indicadores urbanísticos para a determinação da qualidade de vida: abordagem do uso e ocupação do solo.** Anais: IX Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica – Políticas Públicas e a Perspectiva da Economia Ecológica. Brasília, 2011.

SILVA, Ricardo Toledo. Estado, Políticas Públicas e Universidade IN: Revista de Cultura e Extensão USP, nº 0 (zero), julho/dezembro 2005. Arquivo eletrônico (formato PDF) enviado pelo autor em <http://www.usp.br/prc/revista/dossie2.html>, Disponível em 12/12/2005.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade - uma introdução crítica e ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Celina et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

UNITED NATION - UN-HABITAT. **Urban Indicators Guidelines “Bettes Information, Better Cities”.** Julho, 2009.

VILAROSA, Francesco N. **Monitoramento e avaliação de programas de ação integrada em assentamentos precários.** In: BRASIL. Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários, 2010. Curso a distância. Ministério das Cidades.

Legislação

BRASIL. Lei Federal nº6.766, 19 de dezembro de 1979. Parcelamento do Solo Urbano.

BRASIL. Alterações da Lei Federal nº6.766/1979. Projeto de Lei nº 3.057.

BRASIL. Alterações do Código Florestal. Medida Provisória nº. 2.166-67 de 24 de agosto de 2001.

BRASIL. Lei Federal nº10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001.

BRASIL. Lei Federal nº. 10.931, de 2 de agosto de 2004.

BRASIL. Lei Federal nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004.

BRASIL. Lei Federal nº. 11.481, de 31 de maio de 2007.

BRASIL. Lei Federal nº. 11.977, de 27 de julho de 2009.

BRASIL. Lei Federal nº. 11.653, de 7 de abril de 2008.

BRASIL. Lei Federal nº. 12.593 de 18 de janeiro de 2012.

BRASIL. CONAMA. Resolução nº 001 de 23 de janeiro de 1986.

BRASIL. CONAMA. Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997.

BRASIL. CONAMA. Resolução nº 303 de 20 de março 2002.

BRASIL. CONAMA. Resolução nº 369 de 29 de março de 2006.

Anexos

[anexos 1, 1 A, 1 B]

ANEXO 1

PPA 2004-2007																								
IDENTIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS					ATENDIMENTO ÀS AÇÕES ESPERADAS																			
PROGRAMAS	RESP	OBJETIVO	CONJUNTOS DOS PROGRAMAS																					
			Ações (Projetos, Atividades, Operações)	Produto																				
1	1128 Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Ministério das Cidades	Melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários, reduzir riscos mediante sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano da cidade	1	0634 Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Família beneficiada(UNIDADE)	au11																	
				2	0572 Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários	Município apoiado(UNIDADE)	aa6																	
				3	0646 Apoio a Projetos de Saneamento Ambiental em Assentamentos Precários (PAT/Prosaneat)	Família beneficiada(UNIDADE)	au8	au9	au7	au8b														
				4	0644 Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários (Habitar-Brasil)	Família beneficiada(UNIDADE)	au3	au4	au5	au6	au7	au8	au9	au10	au11									
				5	0584 Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (PAPEL PASSADO)	Projeto apoiado(UNIDADE)	au1	au1a	au2	au2a	au3	au4	au5	au6	as3	as3a	aa1	aa3	aj1	aj2	aj3	aj4	aj5	aj6
				6	9569 Financiamento a pessoas físicas para melhoria habitacional (ação com recurso não-orçamentário)	Família beneficiada(UNIDADE)	au11																	
				7	9556 Financiamento para urbanização de assentamentos precários (ação com recursos não-orçamentários)	Família beneficiada(UNIDADE)	au3	au4	au5	au6	au7	au8	au9	au10	au11									
2	9991 Habitação de Interesse Social	Ministério das Cidades	Ampliar o acesso à terra urbanizada, à moradia digna e promover melhoria da qualidade das habitações da população de baixa renda nas áreas urbana e rural	8	0648 Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda	Família beneficiada(UNIDADE)	au11a																	
				9	9557 Financiamento a pessoas físicas com renda até 5 salários mínimos para atendimento habitacional (ação com recurso não-orçamentário)	Família beneficiada(UNIDADE)	au11a																	
				10	9559 Financiamento ao Poder Público para construção habitacional para famílias de baixa renda (ação com recurso não-orçamentário)	Família beneficiada(UNIDADE)	au11a																	
				11	9560 Financiamento habitacional para Cooperativas e Associações Populares (ação com recurso não-orçamentário)	Família beneficiada(UNIDADE)	au11a																	
				12	0068 Apoio a Projetos de Habitação Popular com Materiais não Convencionais	Família beneficiada(UNIDADE)	au11a																	
				13	0061 Apoio ao Poder Público para Ampliação do Acesso do Idoso à Habitação Popular	Família beneficiada(UNIDADE)	au11a																	
				14	0703 Subsídio à Habitação de Interesse Social (MP no 2.212, de 2001)	Família beneficiada(UNIDADE)	au11a																	
				15	9561 Financiamento à pessoas jurídicas para o atendimento de famílias com renda até 5 salários mínimos (ação com recurso não-orçamentário)	Família beneficiada(UNIDADE)	au11a																	
3	0810 Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H	Municípios	Elevar os patamares da qualidade e produtividade da construção civil, por meio da criação e implantação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, contribuindo para ampliar o acesso à moradia para a população de menor renda	16	5152 Implantação do Sistema Nacional de Aprovação Técnica	Sistema implantado(% DE EXECUÇÃO FÍSICA)	au11a																	
4	1138 Drenagem Urbana Sustentável	Ministério da Integração Nacional	Promover a gestão sustentável da drenagem urbana com ações não-estruturais e estruturais dirigidas à prevenção, ao controle e à minimização dos impactos provocados por enchentes urbanas e ribeirinhas	17	1662 Obras de Drenagem	Obra executada(UNIDADE)	au7a	aa6																
				18	0580 Apoio a Estados e Municípios para Elaboração de Projetos de Drenagem Urbana Sustentável	Projeto apoiado(UNIDADE)	au7a	aa6																
				19	0578 Apoio à Implantação e Ampliação de Sistemas de Drenagem Urbana Sustentáveis	Família beneficiada(UNIDADE)	au7a	aa6																
				20	9566 Financiamento para implantação e ampliação de sistemas de drenagem urbana sustentáveis (ação com recursos não-orçamentários)	Família beneficiada(UNIDADE)	au7a	aa6																
5	1027 Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres	Ministério da Integração Nacional	Reduzir os danos e prejuízos provocados por desastres naturais e antropogênicos	21	0678 Apoio a Obras Preventivas de Desastres	Obra realizada(UNIDADE)	aa6																	
6	0122 Saneamento Ambiental Urbano (serviços de água e esgoto)	Ministério das Cidades	Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental urbano	22	5528 Saneamento básico para controle de agravos	Família beneficiada(UNIDADE)	au8	au9																
				23	0800 Apoio à Gestão dos Sistemas de Saneamento Básico em Municípios de até 30.000 Habitantes	Projeto apoiado(UNIDADE)	au8	au9																
				24	0586 Apoio a Projetos de Ação Social em Saneamento (PASS)	Família beneficiada(UNIDADE)	au8	au9																
				25	002x Apoio para o Desenvolvimento Institucional de Operadores Públicos de Saneamento Ambiental em Municípios com População Superior a 30.000 Habitantes	Projeto apoiado(UNIDADE)	au8	au9																
				26	9564 Financiamento para a elaboração de projetos de saneamento ambiental (ação com recursos não-orçamentários)	Projeto elaborado(UNIDADE)	au8	au9																
				27	9565 Financiamento a Estados, Municípios e Concessionárias Estaduais e Municipais para projetos de saneamento ambiental integrado (PROSANEAR) (ação com recursos não-orçamentários)	Família beneficiada(UNIDADE)	au8	au9																
				28	9932 Financiamento a saneamento básico (ação com recursos não-orçamentários)	Financiamento concedido(UNIDADE)	au8	au9																

ANEXO 1

		PPA 2004-2007					
IDENTIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS			ATENDIMENTO ÀS AÇÕES ESPERADAS				
7	8007 Resíduos Sólidos Urbanos	Ministério do Meio Ambiente	Incentivar a redução, reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos urbanos, ampliar a cobertura e a eficiência dos serviços de limpeza pública, de coleta, de tratamento e de disposição final, e promover a inserção social de catadores por meio da eliminação dos lixões e do trabalho infantil no lixo	29	6459 Fomento a Projetos de Gerenciamento e Disposição de Resíduos em Municípios com População entre 30.000 e 250.000 Habitantes	Projeto apoiado(UNIDADE)	au8b
				30	3984 Implantação, Ampliação ou Melhoria do Sistema de Coleta, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos para Prevenção e Controle de Agravos em Municípios de até 30.000 Habitantes em Municípios com Risco de Dengue	Família beneficiada(UNIDADE)	au8b
				31	0028 Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhoria do Sistema de Coleta, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos para Prevenção e Controle de Agravos em Municípios com População acima de 250.000 Habitantes ou Integrantes de Regiões Metropolitanas	Família beneficiada(UNIDADE)	au8b
				32	0638 Apoio à Elaboração de Projetos para Implantação e Ampliação dos Sistemas de Resíduos Sólidos Urbanos	Projeto apoiado(UNIDADE)	au8b
8	1137 Reabilitação de áreas urbanas centrais (MCIDADES)	Ministério das Cidades	Promover a reabilitação urbana e o adensamento de áreas centrais desocupadas, de forma a otimizar a infraestrutura instalada, recuperar o estoque habitacional e a dinâmica econômica.	33	0610 Apoio a Projetos de Infra-estrutura e Requalificação de Espaços de Uso Público em Áreas Centrais	População beneficiada(UNIDADE)	au6a
				34	0602 Apoio à Elaboração de Planos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	Projeto apoiado(UNIDADE)	au11a
9	1321 Financiamento Imobiliário Habitacional	Financiamento Imobiliário Habitacional		35	9571 Financiamento a pessoas físicas com renda de 5 a 12 salários mínimos para atendimento habitacional (ação com recurso não-orçamentário)	Família beneficiada(UNIDADE)	au11a
				36	9572 Financiamento a pessoas jurídicas para o atendimento habitacional de famílias com renda de 5 a 12 salários mínimos (ação com recurso não-orçamentário)	Família beneficiada(UNIDADE)	au11a
10	9989 Mobilidade Urbana	Ministério das Cidades	Promover o aumento da mobilidade urbana, de forma sustentável, favorecendo os deslocamentos não-motorizados e o transporte coletivo, com vistas a reduzir os efeitos negativos da circulação urbana	37	006D Apoio a Estudos e Projetos de Melhoria em Sistemas de Transporte Urbano	Sistema apoiado (unidade)	au3b
				38	0590 Apoio a Projetos de Corredores Estruturais de Transporte Coletivo Urbano	Projeto apoiado (unidade)	au3b
				39	0596 Apoio a Projetos de Sistemas de Circulação Não-Motorizados	-	au3b
				40	0600 Apoio ao Tratamento de Conflitos Intermodais na Circulação Urbana	-	au3b
11	1141 Cultura, Identidade e Cidadania	Ministério da Cultura	Produzir, difundir e dar acesso às populações carentes aos bens e serviços culturais, valorizando a criatividade popular, oferecendo condições de expressão, desenvolvimento de talentos e métodos modernos de comunicação	41	2948 Capacitação de Artistas, Técnicos e Produtores em Arte e Cultura em Áreas habitadas por Populações em Situação de Vulnerabilidade Social	Profissional capacitado(UNIDADE)	as7a
				42	5104 Instalação e Modernização de Espaços Culturais em Áreas habitadas por Populações em Situação de Vulnerabilidade Social	Espaço cultural instalado(UNIDADE)	as7a
				43	2936 Fomento a Projetos de Produção e Difusão Cultural em Áreas habitadas por Populações em Situação de Vulnerabilidade Social	Projeto apoiado(UNIDADE)	as7a
				44	2938 Promoção e Intercâmbio de Eventos Culturais em Áreas habitadas por Comunidades em Situação de Vulnerabilidade Social	Evento realizado(UNIDADE)	as7a
12	1060 Brasil Alfabetizado	Ministério da Educação	Criar oportunidade de alfabetização a todos os jovens e adultos	45	0929 Apoio à Distribuição de Material Didático para Alfabetização	Material didático distribuído(UNIDADE)	as7
13	1061 Brasil Escolarizado	Ministério da Educação	Garantir, com melhoria de qualidade, o acesso e a permanência de todas crianças, adolescentes, jovens e adultos na Educação Básica	46	0947 Apoio à Educação Ambiental nas Escolas Públicas de Educação Básica		aa7
				47	3682 Expansão e Melhoria da Rede Escolar (PROMED)	Escola atendida(UNIDADE)	as7

ANEXO 1

PPA 2004-2007							
IDENTIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS				ATENDIMENTO ÀS AÇÕES ESPERADAS			
14	1250 Esporte e Lazer na Cidade	Ministério do Esporte	Promover o acesso ao esporte recreativo e ao lazer	48	3988 Implantação de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer - Rede CEDES	Centro implantado(UNIDADE)	as7b
				49	5450 Implantação de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer	Espaço esportivo implantado(UNIDADE)	as7b
				50	3073 Modernização de Núcleos de Esporte e de Lazer	Espaço esportivo modernizado(UNIDADE)	as7b
				51	2426 Funcionamento de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer - Rede CEDES	Centro mantido(UNIDADE)	as7b
				52	2667 Funcionamento de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer	Pessoa beneficiada(UNIDADE)	as7b
				53	2428 Promoção de Eventos Científicos e Tecnológicos Voltados ao Desenvolvimento de Políticas Sociais do Esporte Recreativo e de Lazer	Evento realizado(UNIDADE)	as7b
				54	6224 Promoção de Eventos de Esporte Recreativo e de Lazer	Evento realizado(UNIDADE)	as7b
				15	1133 Economia Solidária em Desenvolvimento	Ministério do Trabalho e Emprego	Promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário
16	0499 Áreas Protegidas do Brasil	Ministério do Meio Ambiente	Expandir e consolidar o sistema nacional de unidades de conservação e outras áreas protegidas, visando a proteção da biodiversidade brasileira e a justa repartição dos benefícios decorrentes	56	6381 Regularização Fundiária das Unidades de Conservação Federais	Área regularizada(HA)	-
17	0052 Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis	Ministério do Meio Ambiente	Estimular e apoiar processos de educação ambiental, na construção de valores e relações sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências que contribuam para a participação de todos na	57	1997 Implantação do Sistema Brasileiro de Informação sobre Educação Ambiental	Sistema implantado(% DE EXECUÇÃO FÍSICA)	aa7
				58	6270 Educação Ambiental para Recursos Hídricos	Pessoa capacitada(UNIDADE)	aa7
				59	2965 Fomento a Projetos Integrados de Educação Ambiental	Projeto apoiado(UNIDADE)	aa7

	ações esperadas		PPA 2004 2007
	ações básicas	ações desejáveis	
D A	aa1	caracterização ambiental da área	1
	aa2	procedimentos específicos quanto a APP - estudo técnico	0
		aa2a proteção da APP remanescente	0
	aa3	licenciamento ambiental (ou ambiental-urbanístico ou aprovação municipal)	1
	aa4	retirada de ocupações (entulho, lixo, outros) de áreas onde não é possível regularizar	0
	aa5	recuperação de áreas degradadas (plano de recuperação)	0
		aa5a destinação de áreas verdes e permeáveis	0
	aa6	controle de risco: controle de erosão, desmatamento	6
	aa7	atividades de educação ambiental	4
	aa8	ações preventivas contra novas ocupações e deterioração do meio	0
		total	12

	ações esperadas		PPA 2004 2007
	ações básicas	ações desejáveis	
DJ	aj1	planta e memorial da área (medidas, confrontantes, número de matrícula, proprietário)	1
		aj1a planta georreferenciada	0
	aj2	planta de sobreposição do imóvel com a situação da área	1
	aj3	certidão de matrícula da área pelo registro de imóveis	1
	aj4	registro do projeto de parcelamento aprovado	1
	aj5	abertura de matricula dos lotes	1
	aj6	titulação e registro dos imóveis no nome dos moradores	1
		total	6

DS	ações esperadas		PPA 2004 2007
	ações básicas	ações desejáveis	
	as1	reuniões e oficinas (periódicas, nas etapas do processo)	0
	as2	material informativo	0
	as3	cadastro social	1
		as3a banco de dados associado ao cadastro físico	1
	as4	acompanhamento e assistência social (minimização de conflitos, apoio, esclarecimentos)	0
		as4a ações para a saúde e qualidade de vida	0
		as4b fortalecimento de lideranças locais	0
	as5	atividades para capacitação da população	1
	as6	atividades para encaminhamento ao emprego ou geração de renda	1
	as7	atividades para encaminhamento à escola	2
		as7a culturais/esportivas	11
	as8	acompanhamento da relocação e reassentamento	0
		total	17

PPA 2004-2007

	ações esperadas		Atendimentos pelos programas
	ações básicas	ações desejáveis	
D	au1	levantamento da área (topográfico)	1
		au1a aerofotogrametria	1
	au2	cadastro físico (lotes, casas, limites, usos do solo, vias existentes)	1
		au2a geração de banco de dados	1
	au3	definição do sistema viário, (re)adequação das larguras (projeto)	3
		au3a pavimentação	0
		au3b implantação de transporte público	4
		au3c ciclovia	0
	au4	definição dos espaços de pedestres (projeto)	3
		au4a calçamento	0
		au4b paradas de ônibus	0
		au4c mobiliário urbano	0
	au5	definição dos lotes e seus acessos (projeto)	3
		au5a lotes para relocação	0
	au6	equipamentos urbanos: creche, escola, posto de saúde, posto policial (projeto)	3
		au6a áreas de convívio e lazer: quadras poliesportivas, praças	1
		au6b áreas verdes	0
		au6c mobiliário urbano	0
	au7	escoamento/drenagem	3
		au7a drenagem pluvial	4
	au8	fossa séptica ou rede de esgoto	10
	au8a rede de esgoto (pref.)	0	
	au8b coleta de lixo	5	
au9	rede de água	10	
au10	energia domiciliar	2	
	au10a iluminação pública	0	
au11	melhorias casas insalubres, inseguras	4	
	au11a reposição da unidade habitacional	12	
	au11b relocação unidade habitacional nova	0	
	total	71	

D
U

Programa		Objetivo	Indicador(es)		relação com o objetivo	relação com a regularização fundiária
1	1128 Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários, reduzir riscos mediante sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano da cidade	1	Taxa de Variação de Financiamento para Melhoria de Habitações a Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos(percentagem)	INSATISFATÓRIA	INDIRETA - construção políticas e programas
2	9991 Habitação de Interesse Social	Ampliar o acesso à terra urbanizada, à moradia digna e promover melhoria da qualidade das habitações da população de baixa renda nas áreas urbana e rural	2	Déficit Habitacional Quantitativo em Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos(unidade)	LIMITADA	INDIRETA - mensuração do problema
3	0810 Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H	Elevar os patamares da qualidade e produtividade da construção civil, por meio da criação e implantação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, contribuindo para ampliar o acesso à moradia para a população de menor renda	3	Taxa de Qualidade dos Materiais e Componentes da Construção Civil(percentagem)	INSATISFATÓRIA	INDIRETA - construção políticas e programas
			4	Taxa de Desperdício de Materiais e Componentes(percentagem)	INSATISFATÓRIA	INDIRETA - construção políticas e programas
4	1138 Drenagem Urbana Sustentável	Promover a gestão sustentável da drenagem urbana com ações não-estruturais e estruturais dirigidas à prevenção, ao controle e à minimização dos impactos provocados por enchentes urbanas e ribeirinhas	5	Taxa de Municípios com Regulação da Drenagem Urbana (percentagem)	INSATISFATÓRIA	INDIRETA - construção políticas e programas
5	1027 Prevenção e Preparação para Emergências eDesastres	Reduzir os danos e prejuízos provocados por desastres naturais e antropogênicos	6	Taxa de Municípios Preparados para Prevenção e Atendimento a Desastres (percentagem)	LIMITADA	INDIRETA - construção políticas e programas
6	0122 Saneamento Ambiental Urbano (serviços de água e esgoto)	Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental urbano	7	Taxa de Esgotos Tratados em Relação ao Coletado(percentagem)	RAZOÁVEL	DIRETA
			8	Taxa de Cobertura dos Serviços Urbanos de Abastecimento de Água(percentagem)		DIRETA
			9	Taxa de Cobertura dos Serviços Urbanos de Coleta de Esgoto(percentagem)		DIRETA
7	8007 Resíduos Sólidos Urbanos	Incentivar a redução, reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos urbanos, ampliar a cobertura e aumentar a eficiência e a eficácia dos serviços de limpeza pública, de coleta, de tratamento e de disposição final, e promover a inserção social de catadores por meio da eliminação dos lixões e do trabalho infantil no lixo	10	Taxa de Cobertura de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos(percentagem)	RAZOÁVEL	DIRETA
			11	Taxa de Municípios com Disposição Adequada de Resíduos Sólidos(percentagem)		INDIRETA - construção políticas e programas
			12	Taxa de Aterros Sanitários Licenciados e em Operação(percentagem)		DIRETA
9	1137 Reabilitação de áreas urbanas centrais (MCIDADES)	Promover a reabilitação urbana e o adensamento de áreas centrais desocupadas, de forma a otimizar a infra-estrutura instalada, recuperar o estoque habitacional e a dinâmica econômica, conservando o patrimônio cultural e imobiliário	13	Taxa de População Residente nas Áreas Reabilitadas(percentagem)	LIMITADA	INDIRETA - construção políticas e programas
			14	Taxa de Imóveis Ociosos nas Áreas de Intervenção(percentagem)		INDIRETA - construção políticas e programas

Programa		Objetivo	Indicador(es)		relação com o objetivo	relação com a regularização fundiária
10	9989 Mobilidade Urbana	Promover o aumento da mobilidade urbana, de forma sustentável, favorecendo os deslocamentos não-motorizados e o transporte coletivo, com vistas a reduzir os efeitos	15	Coeficiente de Mobilidade Urbana(1/1.000)	LIMITADA	DIRETA
9	1141 Cultura, Identidade e Cidadania	Produzir, difundir e dar acesso às populações carentes aos bens e serviços culturais, valorizando a criatividade popular, oferecendo condições de expressão, desenvolvimento de talentos e métodos modernos de comunicação	16	Coeficiente de Acesso de Comunidades em Situação de Vulnerabilidade Social a Bens Culturais e de Entretenimento(1/1.000)	SATISFATÓRIA	DIRETA
10	1060 Brasil Alfabetizado	Criar oportunidade de alfabetização a todos os jovens e adultos	17	Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 25 a 34 anos(percentagem)	RAZOÁVEL	INDIRETA - construção políticas e programas
			18	Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 35 anos ou Mais(percentagem)		INDIRETA - construção políticas e programas
			19	Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 15 a 24 anos(percentagem)		INDIRETA - construção políticas e programas
11	1061 Brasil Escolarizado	Garantir, com melhoria de qualidade, o acesso e a permanência de todas crianças, adolescentes, jovens e adultos na Educação Básica	20	Número Médio de Séries Concluídas da População na Faixa Etária de 10 a 14 anos (unidade)	RAZOÁVEL	INDIRETA - construção políticas e programas
			21	Número-Índice de Crianças Portadoras de Necessidades Educativas Especiais com Atendimento Escolar(índice numérico)		INDIRETA - construção políticas e programas
			22	Número-Índice de Crianças Portadoras de Necessidades Educativas Especiais com Inclusão freqüentando Classes Comuns(índice numérico)		INDIRETA - construção políticas e programas
			23	Índice de Adequação de Escolaridade da População na Faixa Etária de 11 a 18 anos(-)		INDIRETA - construção políticas e programas
			24	Número Médio de Séries concluídas daPopulação na Faixa Etária de 15 a 17 anos(unidade)		INDIRETA - construção políticas e programas
			25	Taxa de Freqüência à Escola da População na Faixa Etária de 4 a 6 anos(percentagem)		INDIRETA - construção políticas e programas
			26	Taxa de Freqüência à Escola da População na Faixa Etária de 7 a 14 anos(percentagem)		INDIRETA - construção políticas e programas
			27	Taxa de Freqüência à Escola da População na Faixa Etária de 15 a 17 anos (percentagem)		INDIRETA - construção políticas e programas
			28	Taxa de Freqüência à Escola da População na Faixa Etária de 18 a 24 anos(percentagem)		INDIRETA - construção políticas e programas
			29	Taxa de Analfabetismo Funcional da População na Faixa Etária de 15 a 24 anos(percentagem)		INDIRETA - construção políticas e programas
30	Taxa de Analfabetismo Funcional da População na Faixa Etária de 25 a 34 anos(percentagem)	INDIRETA - construção políticas e programas				
12	1250 Esporte e Lazer na Cidade	Promover o acesso ao esporte recreativo e ao lazer	32	Taxa de Cobertura da População em Situação de Vulnerabilidade Social com Esporte Recreativo e de Lazer(percentagem)	RAZOÁVEL	DIRETA
13	1133 Economia Solidária em Desenvolvimento	Promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário	33	Número-Índice de Inserção Social pela Economia Solidária(índice numérico)	RAZOÁVEL	DIRETA
			34	Número-Índice de Empreendimentos Certificados(índice numérico)		DIRETA
			35	Taxa de Sobrevivência dos Empreendimentos de Economia Solidária(percentagem)		DIRETA
14	0499 Áreas Protegidas do Brasil	Expandir e consolidar o sistema nacional de unidades de conservação e outras áreas protegidas, visando a proteção da biodiversidade brasileira e a justa repartição dos benefícios decorrentes	36	Taxa de Proteção Integral dos Biomas (percentagem)	RAZOÁVEL	NÃO ADEQUADO
			37	Taxa de Uso Sustentável dos Biomas (percentagem)		NÃO ADEQUADO

[Anexos 2, 2 A, 2 B]

ANEXO 2

		PPA 2008-2011																						
IDENTIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS				ATENDIMENTO ÀS AÇÕES ESPERADAS																				
PROGRAMAS	RESP	OBJETIVO	CONJUNTOS DOS PROGRAMAS																					
			Ações (Projetos, Atividades, Operações)	Produto																				
1	1128 Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Ministério das Cidades	Melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários, reduzir riscos mediante sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano da cidade Objetivo setorial --Implementar a política habitacional visando ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbanas e rurais e melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos	1	1056 Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	Família beneficiada(UNIDADE)	au11																	
				2	8865 Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários	Município apoiado(UNIDADE)	aa6																	
				3	1053 Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários	Família beneficiada(UNIDADE)	au3	au4	au5	au6	au7	au8	au9	au10	au11									
				4	0644 Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários (Habitat-Brasil)	-	au3	au4	au5	au6	au7	au8	au9	au10	au11									
				5	8866 Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (PAPEL PASSADO)	Família beneficiada (unidade)	au1	au1a	au2	au2a	au3	au4	au5	au6	as3	as3a	aa1	aa3	aj1	aj2	aj3	aj4	aj5	aj6
				6	1055 Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou Municípios com mais de 150 mil Habitantes	Família beneficiada(UNIDADE)	au8	au9	au7	au8b														
2	9991 Habitação de Interesse Social	Ministério das Cidades	Ampliar o acesso à terra urbanizada, à moradia digna e promover melhoria da qualidade das habitações da população de baixa renda nas áreas urbana e rural - Objetivo setorial -- Implementar a política habitacional visando ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbanas e rurais e melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos	7	105J Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Família beneficiada(UNIDADE)	au11																	
				8	8875 Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social	Plano apoiado (unidade)	au11																	
				9	0703Subsídio à Habitação de Interesse Social (Lei no 10.998, de 2004)	-	au11																	
3	1138 Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial	Ministério da Integração Nacional	Desenvolver obras de drenagem urbana em consonância com as políticas de desenvolvimento urbano e de uso e ocupação do solo >> Objetivo Setorial Evitar enchentes e erosões nas áreas urbanas Público Alvo Populações urbanas e litorâneas residentes em municípios com áreas sujeitas a inundação periódica ou erosão marinha	10	1662 Obras de Macrodrenagem	- (-)	au7a	aa6																
				11	8084 Obras de Pequeno Vulto de Macrodrenagem	Obra executada (% de execução física)	au7a	aa6																
				12	105G Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentáveis e de Manejo de Águas Pluviais	Família beneficiada (unidade)	au7a	aa6																
				13	3883 Implantação e Melhoria de Serviços de Drenagem e Manejo Ambiental para Prevenção e Controle da Malária	Família beneficiada (unidade)	au7a	aa6																
				14	7L84 Implantação e Melhoria de Serviços de Drenagem e Manejo Ambiental para Prevenção e Controle de Endemias	Família beneficiada (unidade)	au7a	aa6																
4	1027 Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres	Ministério da Integração Nacional	Prevenir danos e prejuízos provocados por desastres naturais e antropogênicos Objetivo Setorial>>Garantir a segurança da população em situações de desastre	15	8348 Apoio a Obras Preventivas de Desastres	Projeto implantado (% de execução)	aa6																	
				16	4848 Capacitação de Agentes e Comunidades em Defesa Civil	Agente capacitado (unidade)	aa6																	
5	0122 Serviços Urbanos de Água e Esgoto	Ministério das Cidades	Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços públicos urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário - PUBLICO ALVO População urbana de menor nível socioeconômico, e a residente em áreas de habitação subnormal, em periferias de grandes centros e em municípios de pequeno porte	17	7652 Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos	Família beneficiada(UNIDADE)	au8	au9																
				18	1055 Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes	Família beneficiada (unidade)	au8	au9																
				19	10T1 Apoio a Projetos de Ação Social em Saneamento (PASS)	Família beneficiada (unidade)	au8	au9																
				20	20AG Apoio à Gestão dos Sistemas de Saneamento Básico em Municípios de até 50.000 Habitantes	Município atendido (unidade)	au8	au9																
				21	6908 Fomento à Educação em Saúde voltada para o Saneamento Ambiental	Município beneficiado (unidade)	au8	au9																
				22	2905 Remoção de Cargas Poluidoras de Bacias Hidrográficas - PRODES	Carga poluidora abatida (kg de dbo/dia)	au8	au9																
				23	105C Apoio a Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes	Família beneficiada (unidade)	au8	au9																

ANEXO 2

PPA 2008-2011							
IDENTIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS				ATENDIMENTO ÀS AÇÕES ESPERADAS			
5				24	1N08 Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes	Família beneficiada (unidade)	au8
				25	10GD Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 Habitantes, Excluídos de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	Família beneficiada (unidade)	au9
				26	10GE Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 Habitantes, Excluídos de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	Financiamento concedido (UNIDADE)	au8
6	8007 Resíduos Sólidos Urbanos	Ministério do Meio Ambiente	Ampliar a área de cobertura e eficiência dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, com ênfase no encerramento de lixões, na redução, no reaproveitamento e na reciclagem de materiais, por meio da inclusão socioeconômica de catadores Público Alvo População localizada em áreas de maior concentração de pobreza do país e/ou de fragilidade físico-ambiental; em municípios de pequeno e médio portes, nas periferias de grandes centros e de regiões metropolitanas	27	6459 Fomento a Projetos de Gerenciamento e Disposição de Resíduos em Municípios de Médio Porte (**)	Projeto apoiado (UNIDADE)	au8b
				28	10GG Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes, Excluídos de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	Família beneficiada (UNIDADE)	au8b
				29	1161 Apoio a Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Regiões Metropolitanas	Família beneficiada (UNIDADE)	au8b
				30	8274 Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos (**)	cooperativa (UNIDADE)	au8b
7	1137 Reabilitação de áreas urbanas centrais (MCIDADES)	Ministério das Cidades	Promover a reabilitação urbana e o adensamento de áreas centrais desocupadas, de forma a otimizar a infraestrutura instalada, recuperar o estoque habitacional e a dinâmica econômica, >> Objetivo Setorial Aperfeiçoar a gestão do espaço urbano pela promoção da regularização fundiária de assentamentos informais, requalificação de áreas centrais e prevenção a desastres sócio-ambientais	31	10S8 Apoio a Projetos de Infra-Estrutura e Requalificação de Espaços de Uso Público em Áreas Centrais de Capitais e Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas	População beneficiada (UNIDADE)	au6a
				32	8868 Apoio à Elaboração de Planos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais de Capitais e Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas	Projeto apoiado (UNIDADE)	au11a
8	9989 Mobilidade Urbana	Ministério das Cidades	Promover a melhoria da mobilidade urbana, de forma sustentável, favorecendo os deslocamentos não-motorizados e o transporte coletivo, com vistas a reduzir os efeitos negativos da circulação urbana, e contribuindo para a melhoria da prestação de serviços de transporte metro-ferroviários por meio da modernização e expansão dos respectivos sistemas	33	10S5 Apoio a Projetos de Sistemas de Transporte Coletivo Urbano	Sistema apoiado (unidade)	au3b
				34	2D47 Apoio a Implantação de Medidas de Moderação de Tráfego	Projeto apoiado (unidade)	au3b
				35	0E28 Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhoria de Linhas e Trechos de Sistemas de Trens Urbanos de Estados e Municípios	-	au3b
				36	0590 Apoio a Projetos de Corredores Estruturais de Transporte Coletivo Urbano	-	au3b
9	0810 Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H	Ministério das Cidades	Elevar os patamares da qualidade e produtividade da construção civil, por meio da criação e implantação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, contribuindo para ampliar o acesso à moradia para a população de menor renda Público Alvo População de baixa renda (beneficiário final), profissionais, empresas e entidades civis e governamentais, públicas e privadas que compõem a cadeia da construção civil	37	8100 Fomento aos Sistemas de Qualidade e Inovação Tecnológica do Setor da Construção Civil	Sistema implantado (Unidade)	au11a

ANEXO 2

				PPA 2008-2011			
IDENTIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS				ATENDIMENTO ÀS AÇÕES ESPERADAS			
10	1141 Cultura Viva - Arte, Educação e Cidadania	Ministério da Cultura	Ampliar e potencializar o acesso das comunidades excluídas ao usufruto de bens culturais e aos meios de fruição, produção e difusão das artes e do patrimônio cultural Público Alvo Populações com baixo acesso aos instrumentos de produção, fruição e difusão cultural, ou com necessidade de reconhecimento da identidade cultural e crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social	38	2948 Capacitação para Ampliação do Acesso à Produção, Fruição e Difusão Cultural	Agente cultural capacitado (unidade)	as7a
				39	5104 Instalação e Modernização de Espaços Culturais - Pontos de Cultura	-	as7a
				40	8891 Apoio a Iniciativas de Economia Solidária Relacionadas à Cultura	Iniciativa apoiada(UNIDADE)	as7a
				41	2A75 Escola Viva- Cultura, Educação e Comunidade	Projeto apoiado (unidade)	as7a
				42	8886 Apoio e Modernização de Espaços Culturais - Pontos de Cultura	Ponto de cultura apoiado (unidade)	as7a
11	1060 Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	Ministério da Educação	Elevar o nível de alfabetização e de escolaridade da população de jovens e adultos	43	8790 Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos	Projeto apoiado (unidade)	as7
12	1061 Brasil Escolarizado	Ministério da Educação	Contribuir para a universalização da Educação Básica, assegurando equidade nas condições de acesso e permanência	44	00FA Apoio à Recuperação da Rede Física Escolar Pública	-	as7
				45	0509 Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	-	as7
				46	00DY Apoio ao Fortalecimento do Ensino Médio	-	as7
				47	0969 Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	Sistema de transporte escolar apoiado (unidade)	as7
				48	8744 Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	Aluno atendida(UNIDADE)	as7
13	1250 Esporte e Lazer na Cidade	Ministério do Esporte	Ampliar, democratizar e universalizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrados às demais políticas públicas, favorecendo o desenvolvimento humano e a inclusão social	49	7149 Construção de Complexo Esportivo	Centro implantado(UNIDADE)	as7b
				50	12MG Implantação de Espaços Integrados de Esporte, Cultura, Lazer e Serviços Públicos - Praças do PAC	-	as7b
				51	2C60 Desenvolvimento de Atividades Esportivas Recreativas e de Lazer a Pessoas Adultas e Idosas - Vida Saudável	Pessoa beneficiada(UNIDADE)	as7b
				52	2667 Funcionamento de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer	Pessoa beneficiada(UNIDADE)	as7b
				53	8765 Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer	Infraestrutura implantada(UNIDADE)	as7b
14	1133 Economia Solidária em Desenvolvimento	Ministério do Trabalho e Emprego	Promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário Público Alvo Trabalhadores(as) em risco de desemprego, desempregados e autônomos, cooperativas, empresas autogestionárias, associações, agências de fomento da economia solidária e fóruns municipais e regionais de desenvolvimento	54	2A84 Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária - SIES	unidade cadastrada	as6
				55	4827 Desenvolvimento e Disseminação de Conhecimentos e Tecnologias Sociais Apropriadas à Economia Solidária	Projeto apoiado (unidade)	as6
				56	4827 Desenvolvimento e Disseminação de Conhecimentos e Tecnologias Sociais Apropriadas à Economia Solidária	Projeto apoiado (unidade)	as6
				57	8420 Estímulo à Institucionalização de Políticas Públicas de Economia Solidária	-	as6
				58	4850 Fomento a Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários	incubadora apoiada	as6
				59	8056 Fomento às Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários	Projeto apoiado (unidade)	as6
				60	4737 Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária	empreendimento apoiado	as6
				61	2A85 Formação de Formadores(as), Educadores(as) e Gestores Públicos para Atuação em Economia Solidária	Pessoa capacitada (unidade)	as6
				62	8138 Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária	Centro implantado(UNIDADE)	as6
				63	8078 Promoção do Desenvolvimento Local e da Economia Solidária por meio da Atuação de Agentes de Desenvolvimento Solidário	Pessoa beneficiada(UNIDADE)	as6
				64	8275 Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão	empreendimento apoiado	as6
65	4963 Promoção da Inclusão Produtiva	Projeto apoiado (unidade)	as6				

ANEXO 2

PPA 2008-2011									
IDENTIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS				ATENDIMENTO ÀS AÇÕES ESPERADAS					
15	1446 Implementação da Política de Promoção da Saúde	Ministério da Saúde	Promover a qualidade de vida e reduzir a vulnerabilidade e os riscos à saúde relacionados aos determinantes e condicionantes dos processos saúde-doença-condições de trabalho, habitação, ambiente, educação, lazer, cultura e acesso a bens e serviços essenciais	66 8709 Promoção da Equidade em Saúde de Populações em Condições de Vulnerabilidade	Comitê implantado (unidade)	as4a			
16	1332 Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros	Ministério do Meio Ambiente	Contribuir para a sustentabilidade dos biomas brasileiros, respeitando as suas especificidades, por meio da expansão e consolidação do sistema nacional de unidades de conservação e outras áreas protegidas, bem como para a definição e disseminação de políticas e práticas de conservação, uso sustentável e gestão integrada dos biomas, com a justa repartição dos benefícios decorrentes	67 6381 Regularização Fundiária das Unidades de Conservação Federais (MANTEVE)	Unidade atendida (unidade)	aj6			
17	0052 Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis	Ministério do Meio Ambiente	Construir valores e relações sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências que contribuam para a participação de todos na edificação de sociedades sustentáveis	68 8286 Educação Ambiental para Grupos em Situação de Vulnerabilidade Socioambiental	Projeto implantado (UNIDADE)	aa7			
18	1305 Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental	Ministério do Meio Ambiente	Revitalizar as bacias hidrográficas nacionais em situação de vulnerabilidade ambiental, efetivando sua recuperação, conservação e preservação.	69 20AO Apoio a Projetos de Controle da Poluição por Resíduos em Bacias Hidrográficas com Vulnerabilidade Ambiental	Sistema implantado (% de execução física)	aa6	aa5		
19	0138 Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Conhecer a efetiva distribuição, concentração, regime de domínio, posse e uso da terra, bem como assegurar a gestão fundiária nas terras públicas e incorporar as terras federais à reforma agrária Objetivo Setorial Promover a reforma agrária, dar acesso à terra e propiciar conhecimento para produção de alimentos, renda e cidadania no campo	70 2110 Regularização Fundiária de Imóveis Rurais e Urbanos	Imóvel regularizado (unidade)	aj6			
				71 4426 Georreferenciamento da Malha Fundiária Nacional	área georreferenciada	au1a	aj1	aj1a	aj2
				72 8418 Capacitação dos Beneficiários da Regularização Fundiária	imóvel regularizado (unidade)	aj6			
				73 0574 Apoio aos Estados para Implantação do Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil	Imóvel regularizado (unidade)	aj6	au1a	aj1	aj1a
20	0794 Gestão do Patrimônio Imobiliário da União	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Identificar a vocação dos imóveis que compõem o patrimônio imobiliário da União, destinando-os de acordo com princípios de gestão territorial integrada e compartilhada, de respeito à diversidade, de racionalização e eficiência do uso, de garantia da inclusão sócio-territorial e de apoio ao desenvolvimento local sustentável Público Alvo Órgãos e entidades da administração pública e a sociedade em geral, priorizando famílias com renda até cinco salários mínimos e comunidades tradicionais (ribeirinhas, varzeiteiras e quilombolas)	74 6738 Regularização Fundiária em Imóveis da União	Imóvel regularizado (unidade)	aj6			

Anexo 2 A

PPA 2008-2011

	ações esperadas		Atendimentos pelos programas
	ações básicas	ações desejáveis	
DU	au1	levantamento da área (topográfico)	1
		au1a aerofotogrametria	3
	au2	cadastro físico (lotes, casas, limites, usos do solo, vias existentes)	1
		au2a geração de banco de dados	1
	au3	definição do sistema viário, (re)adequação das larguras (projeto)	3
		au3a pavimentação	0
		au3b implantação de transporte público	4
		au3c ciclovia	0
	au4	definição dos espaços de pedestres (projeto)	3
		au4a calçamento	0
		au4b paradas de ônibus	0
	au4c mobiliário urbano	0	
au5	definição dos lotes e seus acessos (projeto)	3	
	au5a lotes para relocação	0	
au6	equipamentos urbanos: creche, escola, posto de saúde, posto policial (projeto)	3	
	au6a áreas de convívio e lazer: quadras poliesportivas, praças	1	
	au6b áreas verdes	0	
	au6c mobiliário urbano	0	
au7	escoamento/drenagem	3	
	au7a drenagem pluvial	5	
au8	fossa séptica ou rede de esgoto	12	
	au8a rede de esgoto (pref.)	0	
	au8b coleta de lixo	5	
au9	rede de água	11	
au10	energia domiciliar	2	
	au10a iluminação pública	0	
au11	melhorias casas insalubres, inseguras	3	
	au11a reposição da unidade habitacional	5	
	au11b relocação unidade habitacional nova	0	
	total	69	

	ações esperadas		PPA 2004 2007
	ações básicas	ações desejáveis	
DS	as1	reuniões e oficinas (periódicas, nas etapas do processo)	0
	as2	material informativo	0
	as3	cadastro social	1
		as3a banco de dados associado ao cadastro físico	1
	as4	acompanhamento e assistência social (minimização de conflitos, apoio, esclarecimentos)	0
		as4a ações para a saúde e qualidade de vida	0
		as4b fortalecimento de lideranças locais	0
	as5	atividades para capacitação da população	1
	as6	atividades para encaminhamento ao emprego ou geração de renda	1
	as7	atividades para encaminhamento à escola	2
		as7a culturais/esportivas	11
as8	acompanhamento da relocação e reassentamento	0	
	total	17	

	ações esperadas		PPA 2004 2007
	ações básicas	ações desejáveis	
DA	aa1	caracterização ambiental da área	1
	aa2	procedimentos específicos quanto a APP - estudo técnico	0
		aa2a proteção da APP remanescente	0
	aa3	licenciamento ambiental (ou ambiental-urbanístico ou aprovação municipal)	1
	aa4	retirada de ocupações (entulho, lixo, outros) de áreas onde não é possível regularizar	0
	aa5	recuperação de áreas degradadas (plano de recuperação)	0
		aa5a destinação de áreas verdes e permeáveis	0
	aa6	controle de risco: controle de erosão, desmatamento	6
	aa7	atividades de educação ambiental	4
	aa8	ações preventivas contra novas ocupações e deterioração do meio	0
		total	12

	ações esperadas		PPA 2004 2007
	ações básicas	ações desejáveis	
DJ	aj1	planta e memorial da área (medidas, confrontantes, número de matrícula, proprietário)	1
		aj1a planta georreferenciada	0
	aj2	planta de sobreposição do imóvel com a situação da área	1
	aj3	certidão de matrícula da área pelo registro de imóveis	1
	aj4	registro do projeto de parcelamento aprovado	1
	aj5	abertura de matrícula dos lotes	1
	aj6	titulação e registro dos imóveis no nome dos moradores	1
	total	6	

Programa	Objetivo	Indicador(es)		relação com o objetivo	relação com a regularização fundiária	
1	1128 Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários, reduzir riscos mediante sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano da cidade Objetivo setorial --Implementar a política habitacional visando ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbanas e rurais e melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos	1	Taxa de domicílios em assentamentos subnormais com adensamento excessivo (%);	LIMITADA	INDIRETA - mensuração do problema
			2	Taxa de domicílios em assentamentos subnormais sem infraestrutura urbana adequada (%);	LIMITADA	INDIRETA - mensuração do problema
			3	Taxa de domicílios em assentamentos subnormais nas áreas urbanas (%);	LIMITADA	INDIRETA - mensuração do problema
			4	Taxa de domicílios urbanos com irregularidade fundiária ocupados por famílias com renda até 5 salários mínimos (%);	LIMITADA	INDIRETA - mensuração do problema
			5	Taxa de domicílios urbanos em processos de regularização fundiária ocupados por famílias com renda de até 5 salários mínimos (%);	RAZOÁVEL	DIRETA
2	9991 Habitação de Interesse Social	Ampliar o acesso à terra urbanizada, à moradia digna e promover melhoria da qualidade das habitações da população de baixa renda nas áreas urbana e rural - Objetivo setorial --Implementar a política habitacional visando ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbanas e rurais e melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos	6	Déficit Habitacional Quantitativo de Famílias com Renda até 3 Salários Mínimos (unidade)	LIMITADA	INDIRETA - mensuração do problema
			7	Déficit Habitacional Quantitativo de Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos (unidade)	LIMITADA	INDIRETA - mensuração do problema
3	1138 Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial	Desenvolver obras de drenagem urbana em consonância com as políticas de desenvolvimento urbano e de uso e ocupação do solo >> Objetivo Setorial Evitar enchentes e erosões nas áreas urbanas Público Alvo Populações urbanas e litorâneas residentes em municípios com áreas sujeitas a inundação periódica ou erosão marinha	8	Taxa de Municípios com serviço de drenagem urbana superficial no Brasil (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - construção políticas e programas
			9	Taxa de Municípios com sistema de drenagem subterrânea no Brasil (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - construção políticas e programas
			10	Taxa de Regulação da Drenagem Urbana no Brasil (percentagem)	RAZOÁVEL	INDIRETA - construção políticas e programas
4	1027 Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres	Prevenir danos e prejuízos provocados por desastres naturais e antropogênicos Objetivo Setorial>>Garantir a segurança da população em situações de desastre	11	Taxa de Municípios Preparados para Prevenção e Atendimento a Desastres(percentagem)	LIMITADA	INDIRETA - construção políticas e programas

Programa	Objetivo	Indicador(es)		relação com o objetivo	relação com a regularização fundiária	
5	0122 Serviços Urbanos de Água e Esgoto	Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços públicos urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário - PÚBLICO ALVO População urbana de menor nível socioeconômico, e a residente em áreas de habitação subnormal, em periferias de grandes centros e em municípios de pequeno porte	12	Taxa de Esgotos Tratados em Relação ao Coletado(percentagem)	RAZOÁVEL	DIRETA
			13	Taxa de Cobertura dos Serviços Urbanos de Abastecimento de Água(percentagem)	RAZOÁVEL	DIRETA
			14	Taxa de Cobertura dos Serviços Urbanos de Coleta de Esgoto(percentagem)	RAZOÁVEL	DIRETA
6	8007 Resíduos Sólidos Urbanos	Ampliar a área de cobertura e eficiência dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, com ênfase no encerramento de lixões, na redução, no reaproveitamento e na reciclagem de materiais, por meio da inclusão socioeconômica de catadores Público Alvo População localizada em áreas de maior concentração de pobreza do país e/ou de fragilidade físico-ambiental; em municípios de pequeno e médio portes, nas periferias de grandes centros e de regiões metropolitanas	15	Taxa de Cobertura de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos(percentagem)	RAZOÁVEL	DIRETA
			16	Taxa de Municípios com Disposição Adequada de Resíduos Sólidos(percentagem)	RAZOÁVEL	INDIRETA - construção políticas e programas
7	1137 Reabilitação de áreas urbanas centrais (MCIDADES)	Promover a reabilitação urbana e o adensamento de áreas centrais desocupadas, de forma a otimizar a infraestrutura instalada, recuperar o estoque habitacional e a dinâmica econômica, >> Objetivo Setorial Aperfeiçoar a gestão do espaço urbano pela promoção da regularização fundiária de assentamentos informais, requalificação de áreas centrais e prevenção a desastres sócio-ambientais	17	Taxa de Domicílios Vagos nas Áreas de Intervenção (percentagem)	LIMITADA	INDIRETA - mensuração do problema
			18	Taxa de Municípios pertencentes a Regiões Metropolitanas, RIDEs ou capitais que aderiram à política de Reabilitação de Centros (%)	LIMITADA	INDIRETA - mensuração do problema

Programa	Objetivo	Indicador(es)		relação com o objetivo	relação com a regularização fundiária	
8	9989 Mobilidade Urbana	Promover a melhoria da mobilidade urbana, de forma sustentável, favorecendo os deslocamentos não-motorizados e o transporte coletivo, com vistas a reduzir os efeitos negativos da circulação urbana, e contribuindo para a melhoria da prestação de serviços de transporte metro-ferroviários por meio da modernização e expansão dos respectivos sistemas	19	Coefficiente de Mobilidade Urbana (viagens ao dia/habitante)	LIMITADA	DIRETA
9	0810 Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H	Elevar os patamares da qualidade e produtividade da construção civil, por meio da criação e implantação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, contribuindo para ampliar o acesso à moradia para a população de menor renda Público Alvo População de baixa renda (beneficiário final), profissionais, empresas e entidades civis e governamentais, públicas e privadas que compõem a cadeia da construção civil	20	Índice de Qualificação de Materiais e Componentes da Cesta Básica da Construção Civil (porcentagem)	LIMITADA	INDIRETA - construção políticas e programas
			21	Taxa de Empresas Avaliadas no SiAC (porcentagem (%))	LIMITADA	INDIRETA - construção políticas e programas
10	1141 Cultura Viva - Arte, Educação e Cidadania	Ampliar e potencializar o acesso das comunidades excluídas ao usufruto de bens culturais e aos meios de fruição, produção e difusão das artes e do patrimônio cultural Público Alvo Populações com baixo acesso aos instrumentos de produção, fruição e difusão cultural, ou com necessidade de reconhecimento da identidade cultural e crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social	22	Índice de Acesso à Cultura via Pontos de Cultura (porcentagem)	RAZOÁVEL	DIRETA

Programa	Objetivo	Indicador(es)		relação com o objetivo	relação com a regularização fundiária	
11	1060 Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	Elevar o nível de alfabetização e de escolaridade da população de jovens e adultos	23	Percentual da População na faixa Etária de 15 Anos ou Mais com Escolaridade Inferior a 4ª Série (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - mensuração do problema
			24	Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 15 a 29 Anos (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - mensuração do problema
			25	Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 15 Anos ou Mais (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - mensuração do problema
			26	Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 15 anos ou mais na Área Rural (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - mensuração do problema
			27	Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 15 anos ou mais na Região Nordeste (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - mensuração do problema
12	1061 Brasil Escolarizado	Contribuir para a universalização da Educação Básica, assegurando equidade nas condições de acesso e permanência	28	Taxa de frequência à escola da população na faixa etária de 0 a 3 anos (%) bruta ao Ensino Médio (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - construção políticas e programas
			29	Taxa de frequência líquida à Pré-escola da população na faixa etária de 4 a 6	RAZOÁVEL	INDIRETA - construção políticas e programas
			30	Taxa de frequência anos (%) líquida ao Ensino Fundamental da população na faixa etária líquida ao Ensino Médio da população na faixa etária de 15 Taxa de frequência de 7 a 14 anos (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - construção políticas e programas
			31	Taxa de frequência a 17 anos (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - construção políticas e programas

13	1250 Esporte e Lazer na Cidade	Ampliar, democratizar e universalizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrados às demais políticas públicas, favorecendo o desenvolvimento humano e a inclusão social	32	Taxa de Atendimento da Demanda por Esporte Recreativo e de Lazer às Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social (percentual)	RAZOÁVEL	DIRETA
		Promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário Público Alvo Trabalhadores(as) em risco de desemprego, desempregados e autônomos, cooperativas, empresas autogestionárias, associações, agências de fomento da economia solidária e fóruns municipais e regionais de desenvolvimento	33	Número de Trabalhadores Inseridos Social e Economicamente por meio de Empreendimentos Econômicos Solidários (unidade)	RAZOÁVEL	DIRETA
34	Percentual de Trabalhadores da Economia Solidária que Recebem Menos de 1 Salário Mínimo (percentual)		RAZOÁVEL	DIRETA		
35	Taxa de Participação da Economia Solidária no PIB %		RAZOÁVEL	DIRETA		
14	1133 Economia Solidária em Desenvolvimento					

Programa	Objetivo	Indicador(es)		relação com o objetivo	relação com a regularização fundiária	
11	1060 Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	Elevar o nível de alfabetização e de escolaridade da população de jovens e adultos	23	Percentual da População na faixa Etária de 15 Anos ou Mais com Escolaridade Inferior a 4ª Série (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - mensuração do problema
			24	Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 15 a 29 Anos (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - mensuração do problema
			25	Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 15 Anos ou Mais (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - mensuração do problema
			26	Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 15 anos ou mais na Área Rural (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - mensuração do problema
			27	Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 15 anos ou mais na Região Nordeste (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - mensuração do problema
12	1061 Brasil Escolarizado	Contribuir para a universalização da Educação Básica, assegurando equidade nas condições de acesso e permanência	28	Taxa de frequência à escola da população na faixa etária de 0 a 3 anos (%) bruta ao Ensino Médio (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - construção políticas e programas
			29	Taxa de frequência líquida à Pré-escola da população na faixa etária de 4 a 6	RAZOÁVEL	INDIRETA - construção políticas e programas
			30	Taxa de frequência anos (%) Líquida ao Ensino Fundamental da população na faixa etária líquida ao Ensino Médio da população na faixa etária de 15 Taxa de frequência de 7 a 14 anos (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - construção políticas e programas
			31	Taxa de frequência a 17 anos (%)	RAZOÁVEL	INDIRETA - construção políticas e programas
13	1250 Esporte e Lazer na Cidade	Ampliar, democratizar e universalizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrados às demais políticas públicas, favorecendo o desenvolvimento humano e a inclusão social	32	Taxa de Atendimento da Demanda por Esporte Recreativo e de Lazer às Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social (percentual)	RAZOÁVEL	DIRETA
14	1133 Economia Solidária em Desenvolvimento	Promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário Público Alvo Trabalhadores(as) em risco de desemprego, desempregados e autônomos, cooperativas, empresas autogestionárias, associações, agências de fomento da economia solidária e fóruns municipais e regionais de desenvolvimento	33	Número de Trabalhadores Inseridos Social e Economicamente por meio de Empreendimentos Econômicos Solidários (unidade)	RAZOÁVEL	DIRETA
			34	Percentual de Trabalhadores da Economia Solidária que Recebem Menos de 1 Salário Mínimo (percentual)	RAZOÁVEL	DIRETA
			35	Taxa de Participação da Economia Solidária no PIB %	RAZOÁVEL	DIRETA

Programa		Objetivo	Indicador(es)		relação com o objetivo	relação com a regularização fundiária
19	0138 Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas	Conhecer a efetiva distribuição, concentração, regime de domínio, posse e uso da terra, bem como assegurar a gestão fundiária nas terras públicas e incorporar as terras federais à reforma agrária Objetivo Setorial Promover a reforma agrária, dar acesso à terra e propiciar conhecimento para produção de alimentos, renda e cidadania no campo	47	Taxa de Destinação de Terra Pública (%)	LIMITADA	INDIRETA - construção políticas e programas
			48	Taxa de Ocupação Territorial Aparente (%)	LIMITADA	INDIRETA - construção políticas e programas
20	0794 Gestão do Patrimônio Imobiliário da União	Identificar a vocação dos imóveis que compõem o patrimônio imobiliário da União, destinando-os de acordo com princípios de gestão territorial integrada e compartilhada, de respeito à diversidade, de racionalização e eficiência do uso, de garantia da inclusão sócio-territorial e de apoio ao desenvolvimento local sustentável Público Alvo Órgãos e entidades da administração pública e a sociedade em geral, priorizando famílias com renda até cinco salários mínimos e comunidades tradicionais (ribeirinhas, varzenteiras e quilombolas)	49	Taxa de Crescimento da Arrecadação Patrimonial (%)	LIMITADA	INDIRETA - construção políticas e programas

[anexos 3, 3 A, 3 B]

		6	0384 - Incentivar a expansão do crédito habitacional para construção, aquisição, ampliação e melhorias, por meio de medidas de facilitação do acesso ao financiamento imobiliário com estímulos ao crescimento da sua oferta pelos agentes financeiros.						
		7	0385 - Fortalecer a capacidade técnica e institucional dos agentes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social para implementação da política habitacional sob os princípios de descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social.						
		8	0755 - Elevar os patamares da qualidade da construção civil, por meio da criação e implementação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, incluindo conceitos e metas de sustentabilidade, contribuindo para ampliar o acesso à moradia digna para a população de menor renda.						
		9	0756 - Promover a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos habitacionais, assim como, contribuir para a inserção socioeconômica das famílias beneficiadas por programas habitacionais.						
3	2048 Mobilidade Urbana e Trânsito	10	27	0578 - Pavimentar e qualificar vias urbanas de regiões de baixa renda com adensamento populacional e infraestrutura deficiente.	au3	au3a			
			28	029G - Implantação de pavimentação, calçadas e sinalização viária em regiões de baixa renda com adensamento	au3	au3a	au4	au4a	
		11	0580 - Apoiar sistemas de transportes não motorizados integrados aos sistemas de transporte público coletivo e promover a acessibilidade universal.	29	· Apoiar 50 municípios com projetos de implantação e adequação de infraestrutura urbana visando à acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade	au4	au4a		
				30	· Implementação de infraestrutura de transporte não motorizado: 2.000 Km de infraestrutura cicloviária	au3c			
				31	· Implementação de infraestrutura de transporte não motorizado: 8.000 Km de calçadas	au4	au4a		
				32	· 029W - Apoiar a implantação e adequação de infraestrutura urbana para propiciar acessibilidade às pessoas com restrição de mobilidade e deficiência	au4	au4a		
				33	· 029X - Implantação, reforma ou ampliação de infraestrutura de transportes públicos não motorizados e intervenções que contribuam para a minimização dos conflitos do transporte a pé e de bicicleta no espaço urbano	au3c			
4	2068 Saneamento Básico	12	34	Apoiar 1.125 comunidades com ações de controle da qualidade da água na gestão e estruturação de ações de saneamento					
			35	Apoiar 1.500 municípios com ações de controle da qualidade da água na gestão e estruturação dos serviços de saneamento					
			36	Apoiar 320 municípios na melhoria da gestão ou na estruturação dos serviços de saneamento, nas sedes e/ou nas áreas rurais					
			37	Apoiar 34 estudos e pesquisas com vistas à sustentabilidade dos serviços e ações de saúde e saneamento ambiental					
			38	Apoiar 450 municípios na elaboração do Plano de Saneamento Básico					
			39	Apoiar 800 municípios com capacitação na gestão dos serviços de saneamento	au8	au9	au7	au8b	
			40	Apoiar a elaboração de 20 estudos e/ou pesquisas para desenvolvimento científico e tecnológico de saneamento básico					
			41	Apoiar a realização de 10 atividades de capacitação dos membros dos órgãos colegiados, prestadores e técnicos do setor saneamento					
			42	Contratar R\$ 600 milhões para realização de projetos e planos de saneamento básico					
			43	Elaborar 3 Planos Regionais de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDES)					
			44	Estruturar e implantar o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA)					
			45	Fortalecer e ampliar a Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (ReCESA), mediante o apoio a implantação de 5 núcleos regionalizados por macrorregião brasileira					
		46	Implantar as atividades de monitoramento e revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)						
		13	0610 - Expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, por meio da implantação, ampliação e melhorias estruturantes nos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e resíduos sólidos urbanos, com ênfase em populações carentes de aglomerados urbanos e em municípios de pequeno porte localizados em bolsões de pobreza.	47	· Beneficiar 45 municípios com a implantação e melhorias de serviços de drenagem	au7			
				48	· Beneficiar 500 municípios com população abaixo de 50 mil habitantes com implantação ou ampliação de sistema de resíduos sólidos urbanos	au8b			
				49	· Beneficiar 650 municípios com a implantação de melhorias sanitárias domiciliares	au8	au9		
				50	· Contratar R\$ 1,28 bilhão para apoio à execução de intervenções de esgotamento sanitário em municípios com população abaixo de 50 mil habitantes com baixos índices de acesso aos serviços ou qualidade ofertada insatisfatória	au8			
51	· Contratar R\$ 14,5 bilhões, por meio de seleções públicas, para apoio à execução de intervenções de esgotamento sanitário em municípios com baixos índices de acesso aos serviços ou tratamento insuficiente			au8					
52	· Contratar R\$ 1,5 bilhão para apoio à execução de intervenções de destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos em municípios com presença de formas inadequadas de disposição final	au8b							

			53	- Contratar R\$ 3 bilhões para apoio à execução de intervenções de saneamento integrado em municípios com baixos índices de acesso ou qualidade insatisfatória em dois ou mais componentes do saneamento	au8	au9	au7	au8b	
			54	- Contratar R\$ 6,5 bilhões para apoio à execução de intervenções de abastecimento de água em municípios com baixos índices de acesso aos serviços ou qualidade ofertada insatisfatória	au9				
			55	- Contratar R\$ 960 milhões para apoio à execução de intervenções de abastecimento de água em municípios com população abaixo de 50 mil habitantes com baixos índices de acesso aos serviços ou qualidade ofertada insatisfatória	au9				
			56	- OZDO - Ampliar a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos com prioridade para os municípios operados mediante mecanismos de gestão associada	au8b				
			57	- OZDP - Implantação, ampliação ou melhorias estruturais nos sistemas públicos de abastecimento de água	au9				
			58	- OZDQ - Implantação, ampliação ou melhorias nos sistemas públicos de esgotamento sanitário	au8				
			59	- OZDR - Implantar soluções integradas de saneamento, com ênfase na promoção das condições de salubridade, habitabilidade e infraestrutura de populações com carência simultânea de serviços	au8	au9	au7	au8b	
			60	- OZDS - Promover a gestão sustentável da drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas com ações estruturais para minimização dos impactos provocados por cheias e alagamentos em áreas urbanas e ribeirinhas vulneráveis	au7				
5	2040 Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	Ministério de Minas e Energia	14	0602 - Expandir e difundir o mapeamento geológico-geotécnico com foco nos municípios recorrentemente afetados por inundações, enxurradas e deslizamentos para orientar a ocupação do solo.	61	- Executar mapeamento geológico-geotécnico em municípios sujeitos a inundações, enxurradas e deslizamentos.	aa6		
					62	- O2CR - Levantamento e divulgação de informações geológicas-geotécnicas			
			15	0587 - Expandir o mapeamento de áreas de risco com foco em municípios recorrentemente afetados por inundações, erosões marítimas e fluviais, enxurradas e deslizamentos, para orientar as ações de defesa civil.	63	- Mapear áreas sujeitas a inundações, enxurradas e deslizamentos em municípios			
					64	- Mapear áreas sujeitas a inundações, enxurradas e deslizamentos em municípios			
			16	0173 - Promover a estruturação de sistema de suporte a decisões e alertas de desastres naturais.	65	- Monitoramento e alerta com alto grau de confiabilidade para 251 municípios com riscos de deslizamentos de massa			
					66	- Monitoramento e alerta com alto grau de confiabilidades para 205 municípios com riscos de inundações e enxurradas			
					67	- O0FM - Implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais			
					68	- O0FQ - Operação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais e a expansão da infraestrutura observacional e computacional para monitoramento e modelagem de áreas de risco			
					69	- O4AJ - Implantação de Centros Regionais Integrados de Emergência, Prevenção e Defesa Civil			
			17	0172 - Induzir a atuação em rede dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa Civil em apoio às ações de defesa civil, em âmbito nacional e internacional, visando a prevenção de desastres.					
			18	0169 - Promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais.	70	- Contratar R\$ 9 bilhões para apoio à execução de intervenções de drenagem urbana sustentável nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a enchentes e inundações recorrentes em áreas urbanas			au7
					71	- Elaboração de cartas geotécnicas de aptidão à ocupação urbana nos municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos			
					72	- Estruturação do sistema de monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos			
73	- Executar intervenções de drenagem e controle de cheias e de erosões marítimas e fluviais em municípios suscetíveis a inundações e enxurradas								
74	- Investir na elaboração de planos e projetos e execução de obras de contenção de encostas nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a deslizamentos em ambiente urbano								
75	- Investir na elaboração de planos e projetos e execução de obras para a implantação e o aprimoramento da gestão de recursos hídricos em regiões suscetíveis à seca								
76	- Promover intervenções emergenciais de prevenção de desastres em situações de risco iminente								
77	- Realizar o monitoramento da ocupação urbana nos municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos								
78	- O0EP - Elaboração de diretrizes ambientais para o manejo sustentável de águas pluviais a partir do planejamento da bacia hidrográfica, visando à prevenção de desastres associados a inundações, enxurradas e deslizamentos								
79	- O0ER - Execução de estudos e intervenções para prevenção de riscos de deslizamentos de encostas, enxurradas, erosões marítimas e fluviais, enchentes e inundações recorrentes em áreas urbanas por meio de obras de engenharia e recuperação ambiental								
6	2067 - Resíduos Sólidos	Ministério do Meio Ambiente	19	0319 - Ampliar o acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos de forma ambientalmente adequada, induzindo a gestão consorciada dos serviços e a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis.	80	- Apoio a 150 municípios para implantação de programas de coleta seletiva	au8b		
					81	- Capacitar e fortalecer a participação na coleta seletiva de 60 mil catadores			
					82	- Fomento a constituição e implementação de 120 consórcios públicos com a atuação em resíduos sólidos			
					83	- Fomento e fortalecimento de 600 cooperativas/associações e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis para atuação na coleta seletiva e nas cadeias da reciclagem			
					84	- Incrementar 100 redes de comercialização de materiais recicláveis coletados pelas associações de catadores - Viabilizar infraestrutura para 350 mil catadores			

				<ul style="list-style-type: none"> 53 - Contratar R\$ 3 bilhões para apoio à execução de intervenções de saneamento integrado em municípios com baixos índices de acesso ou qualidade insatisfatória em dois ou mais componentes do saneamento 54 - Contratar R\$ 6,5 bilhões para apoio à execução de intervenções de abastecimento de água em municípios com baixos índices de acesso aos serviços ou qualidade ofertada insatisfatória 55 - Contratar R\$ 960 milhões para apoio à execução de intervenções de abastecimento de água em municípios com população abaixo de 50 mil habitantes com baixos índices de acesso aos serviços ou qualidade ofertada insatisfatória 56 - OZDO - Ampliar a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos com prioridade para os municípios operados mediante mecanismos de gestão associada 57 - OZDP - Implantação, ampliação ou melhorias estruturais nos sistemas públicos de abastecimento de água 58 - OZDQ - Implantação, ampliação ou melhorias nos sistemas públicos de esgotamento sanitário 59 - OZDR - Implantar soluções integradas de saneamento, com ênfase na promoção das condições de salubridade, habitabilidade e infraestrutura de populações com carência simultânea de serviços 60 - OZDS - Promover a gestão sustentável da drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas com ações estruturais para minimização dos impactos provocados por cheias e alagamentos em áreas urbanas e ribeirinhas vulneráveis 	au8 au9 au7 au8b		
5	2040 Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	Ministério de Minas e Energia	14	0602 - Expandir e difundir o mapeamento geológico-geotécnico com foco nos municípios recorrentemente afetados por inundações, enxurradas e deslizamentos para orientar a ocupação do solo.	<ul style="list-style-type: none"> 61 - Executar mapeamento geológico-geotécnico em municípios sujeitos a inundações, enxurradas e deslizamentos. 62 - O2CR - Levantamento e divulgação de informações geológicas-geotécnicas 	aa6	
			15	0587 - Expandir o mapeamento de áreas de risco com foco em municípios recorrentemente afetados por inundações, erosões marítimas e fluviais, enxurradas e deslizamentos, para orientar as ações de defesa civil.	<ul style="list-style-type: none"> 63 - Mapear áreas sujeitas a inundações, enxurradas e deslizamentos em municípios 64 - Mapear áreas sujeitas a inundações, enxurradas e deslizamentos em municípios 		
			16	0173 - Promover a estruturação de sistema de suporte a decisões e alertas de desastres naturais.	<ul style="list-style-type: none"> 65 - Monitoramento e alerta com alto grau de confiabilidade para 251 municípios com riscos de deslizamentos de massa 66 - Monitoramento e alerta com alto grau de confiabilidades para 205 municípios com riscos de inundações e enxurradas 67 - O0FM - Implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais 68 - O0FQ - Operação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais e a expansão da infraestrutura observacional e computacional para monitoramento e modelagem de áreas de risco 69 - O4AI - Implantação de Centros Regionais Integrados de Emergência, Prevenção e Defesa Civil 		
			17	0172 - Induzir a atuação em rede dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa Civil em apoio às ações de defesa civil, em âmbito nacional e internacional, visando a prevenção de desastres.			
			18	0169 - Promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais.	<ul style="list-style-type: none"> 70 - Contratar R\$ 9 bilhões para apoio à execução de intervenções de drenagem urbana sustentável nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a enchentes e inundações recorrentes em áreas urbanas 71 - Elaboração de cartas geotécnicas de aptidão à ocupação urbana nos municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos 72 - Estruturação do sistema de monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos 73 - Executar intervenções de drenagem e controle de cheias e de erosões marítimas e fluviais em municípios suscetíveis a inundações e enxurradas 74 - Investir na elaboração de planos e projetos e execução de obras de contenção de encostas nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a deslizamentos em ambiente urbano 75 - Investir na elaboração de planos e projetos e execução de obras para a implantação e o aprimoramento da gestão de recursos hídricos em regiões suscetíveis à seca 76 - Promover intervenções emergenciais de prevenção de desastres em situações de risco iminente 77 - Realizar o monitoramento da ocupação urbana nos municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos 78 - O0EP - Elaboração de diretrizes ambientais para o manejo sustentável de águas pluviais à partir do planejamento da bacia hidrográfica, visando à prevenção de desastres associados a inundações, enxurradas e deslizamentos 79 - O0ER - Execução de estudos e intervenções para prevenção de riscos de deslizamentos de encostas, enxurradas, erosões marítimas e fluviais, enchentes e inundações recorrentes em áreas urbanas por meio de obras de engenharia e recuperação ambiental 		au7
			19	0319 - Ampliar o acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos de forma ambientalmente adequada, induzindo a gestão consorciada dos serviços e a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis.	<ul style="list-style-type: none"> 80 - Apoio a 150 municípios para implantação de programas de coleta seletiva 81 - Capacitar e fortalecer a participação na coleta seletiva de 60 mil catadores 82 - Fomento a constituição e implementação de 120 consórcios públicos com a atuação em resíduos sólidos 83 - Fomento e fortalecimento de 600 cooperativas/associações e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis para atuação na coleta seletiva e nas cadeias da reciclagem 84 - Incrementar 100 redes de comercialização de materiais recicláveis coletados pelas associações de catadores - Viabilizar infraestrutura para 350 mil catadores 		au8b

				85	00ZE - Apoio e fomento às associações, cooperativas e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis por meio de formação, assessoria técnica, infraestrutura e logística em unidades de coleta, triagem, processamento e comercialização de resíduos	
				86	00ZG - Fortalecimento do poder público para a gestão regionalizada dos serviços de resíduos sólidos urbanos	
				87	00ZH - Implementação de sistemas de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos	
7	2018 Biodiversidade	Ministério da Ciência e Tecnologia/ Ministério do meio ambiente	20	0506 - Promover o uso sustentável da biodiversidade por meio da valorização agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade, com agregação de valor, consolidação de mercados sustentáveis e pagamento pelos serviços ambientais.	88 - Celebrar 20 contratos de concessão de direito real de uso com organizações dos povos e comunidades tradicionais das Unidades de Conservação de Uso Sustentável Federais	aj6
				89	Realizar o cadastramento de famílias em 44 unidades de conservação	as3 as3a
				90	01TJ - Concessão de direito real de uso para as famílias beneficiárias das unidades de conservação	aj6
			21	0510 - Promover a conservação e o uso sustentável de ambientes singulares e de alta relevância para a biodiversidade e garantir a representatividade dos ecossistemas brasileiros por meio da ampliação e consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e de outras áreas protegidas.	91 - Regularizar 10 Unidades de Conservação Federais com concessão de Direito Real de Uso de terras públicas	aj6
				92	Regularizar 200.000 hectares de terras privadas localizadas no interior de Unidades de Conservação Federais ao patrimônio do ICMBio	aj6
8	2045 Licenciamento e Qualidade Ambiental	Ministério do Meio Ambiente	22	0491 - Promover a educação ambiental integrada às políticas e programas socioambientais, contribuindo para construção de sociedades sustentáveis.	93 - Apoiar 2.000 instituições, entes e órgãos federais, estaduais e municipais, governamentais e não governamentais no desenvolvimento de ações de educação ambiental	aa7
				94	01NL - Desenvolvimento de estratégias de educação ambiental, participação social e mediação de conflitos para apoio à gestão socioambiental de territórios ocupados por grupos em situação de vulnerabilidade	
9	2027 Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	Ministério da Cultura	23	0787 - Implantar, ampliar, modernizar, recuperar e articular a gestão e o uso de espaços destinados a atividades culturais, esportivas e de lazer, com ênfase em áreas de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras.	95 - Implantar e induzir a gestão 240 Espaços Mais Cultura	as7a au6a
				96	Implantar e induzir a gestão de 1000 Praças dos Esportes e da Cultura em municípios caracterizados pela baixa presença de equipamentos e pela alta vulnerabilidade social	as7a au6a as7b
				97	035G - Implantação e indução da gestão e do uso das Praças dos Esportes e da Cultura em localidades caracterizadas pela baixa presença de equipamentos públicos e pela alta vulnerabilidade social	as7a au6a
				98	035H - Promoção do acesso, ampliação, modernização, implantação e indução da gestão e do uso dos Equipamentos e Espaços Mais Cultura e de outros equipamentos e espaços com acesso público para a prática cultural	
10	PROGRAMA: 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	Ministério da Saúde	24	0713 - Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada.	99 - 22 metas destinadas a ampliação do atendimento (implementação, construção, reformas e melhorias de equipamentos, qualificações das práticas, dentre outras)*	as4a
			2	0714 - Reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde.	100 - 18 iniciativas destinadas a ampliação do atendimento (implementação, construção, reformas e melhorias de equipamentos, qualificações das práticas, dentre outras)*	
			26	0715 - Promover atenção integral à saúde da mulher e da criança e implementar a Rede Cegonha, com especial atenção às áreas e populações de maior vulnerabilidade.	101 - 25 metas destinadas a ampliação do atendimento (implementação, construção, reformas e melhorias de equipamentos, qualificações das práticas, dentre outras)*	
			27	0717 - Aprimorar a rede de urgência e emergência, com expansão e adequação de UPAs, SAMU, PS e centrais de regulação, articulando-a com as outras redes de atenção.	102 - 15 iniciativas destinadas a ampliação do atendimento (implementação, construção, reformas e melhorias de equipamentos, qualificações das práticas, dentre outras)*	
			28	0718 - Fortalecer a rede de saúde mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de Crack e outras drogas.	103 - 20 metas destinadas a ampliação do atendimento (implementação, construção, reformas e melhorias de equipamentos, qualificações das práticas, dentre outras)*	
					104 - 6 iniciativas destinadas a ampliação do atendimento (implementação, construção, reformas e melhorias de equipamentos, qualificações das práticas, dentre outras)*	
					105 - 5 metas destinadas a ampliação do atendimento (implementação, construção, reformas e melhorias de equipamentos, qualificações das práticas, dentre outras)*	
					106 - 6 iniciativas destinadas a ampliação do atendimento (implementação, construção, reformas e melhorias de equipamentos, qualificações das práticas, dentre outras)*	
					107 - 4 metas destinadas a ampliação do atendimento (implementação, construção, reformas e melhorias de equipamentos, qualificações das práticas, dentre outras)*	
					108 - 2 iniciativas destinadas a ampliação do atendimento (implementação, construção, reformas e melhorias de equipamentos, qualificações das práticas, dentre outras)*	
11	PROGRAMA: 2037 - Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Ministério do Desenvolvimento Social e	29	0282 - Ampliar o acesso das famílias em situação de vulnerabilidade social ao acompanhamento familiar e ao atendimento pela proteção básica e especial; qualificar os serviços e promover sua articulação com os benefícios e transferência de renda; assegurar o funcionamento da rede de proteção social básica e expandi-la nos territórios intramunicipais e de extrema pobreza; e induzir a estruturação de unidades públicas de prestação de serviços socioassistenciais, de acordo com padrões estabelecidos nacionalmente.	109 - 02QO - Fortalecimento, ampliação e qualificação das redes de atenção integral as mulheres, crianças e adolescentes em situação de violências - com destaque para a violência sexual e doméstica, incluindo a distribuição de anticoncepcionais de emergência - e sofrimento psicossocial, situadas próximas às comunidades que exibem estado de maior vulnerabilidade	as4
					110 - Ampliar a cobertura de serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV) para todas as faixas etárias dos serviços tipificados, buscando a universalização da oferta e equalização da cobertura de cofinanciamento	
					111 - OOWM - Ampliação, qualificação e manutenção dos serviços e estruturação da Rede de Proteção Social Básica	
					112 - OOWN - Aperfeiçoamento dos mecanismos de orientação, assessoramento e apoio técnico à gestão para ampliar e qualificar o atendimento e acompanhamento às famílias	
			30	372 - Coordenar a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), apoiando e acompanhando sua implementação nas	113 - Induzir a estruturação da área de Vigilância Social em todos os Estados e no Distrito Federal	
					114 - 0145 - Promover e apoiar a gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda, bem como construir métodos e processos de trabalho qualificados para essa integração	
					115 - 0146 - Qualificar a gestão do SUAS, por meio do acompanhamento, apoio técnico e financeiro às demais esferas federativas, do apoio e fortalecimento das instâncias de pactuação e de controle social, do aperfeiçoamento da tecnologia da informação utilizada, bem como da produção e disseminação de instrumentos para o diagnóstico das situações de vulnerabilidade, risco e violações de direitos e informações sobre os serviços ofertados, incluindo a produção de estatísticas nacionais e subnacionais no âmbito do SUAS, contemplando a realização anual do Censo SUAS	

	ações esperadas		PPA 2012 2015
	ações básicas	ações desejáveis	
D	au1	levantamento da área (topográfico)	2
		au1a aerofotogrametria	2
	au2	cadastro físico (lotes, casas, limites, usos do solo, vias existentes)	2
		au2a geração de banco de dados	2
	au3	definição do sistema viário, (re)adequação das larguras (projeto)	5
		au3a pavimentação	2
		au3b implantação de transporte público	0
		au3c ciclovia	2
	au4	definição dos espaços de pedestres (projeto)	7
		au4a calçamento	4
		au4b paradas de ônibus	0
		au4c mobiliário urbano	0
	au5	definição dos lotes e seus acessos (projeto)	3
		au5a lotes para relocação	0
	au6	equipamentos urbanos: creche, escola, posto de saúde, posto policial (projeto)	3
		au6a áreas de convívio e lazer: quadras poliesportivas, praças	6
		au6b áreas verdes	2
		au6c mobiliário urbano	0
	au7	escoamento/drenagem pluvial	6
		au7a drenagem pluvial (idem acima)	6
au8	fossa séptica ou rede de esgoto (ver abaixo)	8	
	au8a rede de esgoto (idem acima)	8	
	au8b coleta de lixo	6	
au9	rede de água	8	
au10	energia domiciliar	1	
	au10a iluminação pública	0	
au11	melhorias casas insalubres, inseguras	1	
	au11a reposição da unidade habitacional	7	
	au11b relocação unidade habitacional nova	1	
	total	80	

	ações esperadas		PPA 2012 2015
	ações básicas	ações desejáveis	
DS	as1	reuniões e oficinas (periódicas, nas etapas do processo)	0
	as2	material informativo	0
	as3	cadastro social	3
		as3a banco de dados associado ao cadastro físico	3
	as4	acompanhamento e assistência social (minimização de conflitos, apoio, esclarecimentos)	4
		as4a ações para a saúde e qualidade de vida	1
		as4b fortalecimento de lideranças locais	0
	as5	atividades para capacitação da população	1
	as6	atividades para encaminhamento ao emprego ou geração de renda	6
	as7	atividades para encaminhamento à escola	8
		as7a culturais	3
		as7b atividades esportivas	4
	as8	acompanhamento da relocação e reassentamento	0
		total	33

	ações esperadas		PPA 2012 2015
	ações básicas	ações desejáveis	
DA	aa1	caracterização ambiental da área	2
	aa2	procedimentos específicos quanto a APP - estudo técnico	0
		aa2a proteção da APP remanescente	3
	aa3	licenciamento ambiental (ou ambiental-urbanístico ou aprovação municipal)	2
	aa4	retirada de ocupações (entulho, lixo, outros) de áreas onde não é possível regularizar	0
	aa5	recuperação de áreas degradadas (plano de recuperação)	3
		aa5a destinação de áreas verdes e permeáveis	2
	aa6	controle de risco: controle de erosão, desmatamento	2
aa7	atividades de educação ambiental	1	
aa8	ações preventivas contra novas ocupações e deterioração do meio	1	
	total	16	

	ações esperadas		PPA 2012 2015
	ações básicas	ações desejáveis	
DJ	aj1	planta e memorial da área (medidas, confrontantes, número de matrícula, proprietário)	2
		aj1a planta georreferenciada	0
	aj2	planta de sobreposição do imóvel com a situação da área	2
	aj3	certidão de matrícula da área pelo registro de imóveis	2
	aj4	registro do projeto de parcelamento aprovado	2
	aj5	abertura de matrícula dos lotes	2
	aj6	titulação e registro dos imóveis no nome dos moradores	6
	total	16	

Programa		Indicador		relação com a regularização fundiária
1 3 4	2054 Planejamento Urbano	1	Número de famílias beneficiadas por processos de regularização fundiária /	DIRETA
		2048 Mobilidade Urbana e Trânsito	23	Índice de mobilidade viagens ao dia/habitante /
	38		Índice de esgoto tratado referido à água consumida /	DIRETA
	40		Índice de tratamento de esgotos /	DIRETA
	44		Percentual de domicílios urbanos abastecidos por rede geral de distribuição ou outra forma com canalização interna /	DIRETA
	2068 Saneamento Básico	45	Percentual de domicílios urbanos atendidos por coleta direta de resíduos sólidos /	DIRETA
		46	Percentual de domicílios urbanos servidos por rede coletora de esgotos ou fossa séptica /	DIRETA
		47	Percentual de municípios com plano de saneamento básico ou ambiental /	DIRETA
		49	Proporção de domicílios particulares permanentes urbanos com acesso simultâneo à abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos	DIRETA
9		2027 Cultura. Preservação	72	Oferta de equipamentos culturais índice numérico /
11 12	PROGRAMA: 2037 - Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	102	Percentual de CRAS com IDCRAS igual ou superior a 6	DIRETA
		103	Percentual de CREAS com atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (MSE)	DIRETA
		104	Percentual de CREAS com atendimento para mulheres em situação de violência	DIRETA
		105	Percentual de CREAS com oferta de serviço especializado em Abordagem Social	DIRETA
	2030 Educação Básica	114	Percentual da população que concluiu o ensino fundamental por faixas etárias	DIRETA
		115	Percentual da população que concluiu o ensino médio por faixas etárias	DIRETA
		116	Taxa de analfabetismo da população por faixas etárias	DIRETA
		117	Taxa de analfabetismo funcional da população por faixas etárias	DIRETA
		118	Taxa de escolarização líquida no ensino fundamental por faixas etárias	DIRETA
		119	Taxa de escolarização líquida no ensino médio (15 a 17 anos)	DIRETA
		120	Taxa de frequência à escola/creche - população de 0 a 3 anos	DIRETA
121	Taxa de frequência à escola por faixas etárias Taxa de inclusão de alunos de 4 a 17 anos público-alvo da educação especial nas classes comuns do ensino regular	DIRETA		
13	2031 Educação Profissional e Tecnológica	122	Matrículas na educação profissional de nível médio milhar /	DIRETA
		123	Matrículas na educação profissional e tecnológica milhar /	DIRETA
		124	Matrículas na rede federal de educação profissional e tecnológica	DIRETA
14	PROGRAMA: 2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial	125	Porcentagem de comunidades com acesso a esgotamento sanitário	DIRETA
		126	Porcentagem de comunidades com água encanada	DIRETA
		127	Porcentagem de comunidades com escola	DIRETA
		128	Porcentagem de comunidades com luz elétrica	DIRETA
		129	Porcentagem de comunidades quilombolas com postos de saúde	DIRETA
15	PROGRAMA: 2035 - Esporte e Grandes Eventos Esportivos	130	Proporção de Municípios com ações, projetos e/ou programas executados pela Prefeitura isoladamente ou em convênio e/ou parceria com outras entidades na área de esporte /	DIRETA